EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 11.6.2025
COM(2025) 319 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpanon tilanteesta

{SWD(2025) 162 final}

1. JOHDANTO

Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen, jäljempänä ’sopimus’, hyväksyminen kesäkuussa 2024 oli tärkeä virstanpylväs Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisessä. Sopimuksella uudistetaan ja kehitetään nykyisiä sääntöjä, ja se perustuu kattavaan strategiaan, joka käsittää EU:n muuttoliike-, turvapaikka-, rajaturvallisuus- ja kotouttamispolitiikat ja vahvistaa niiden muodostamaa kokonaisuutta.[1] Sopimuksella luodulla lainsäädäntökehyksellä tasapainotetaan yhteisvastuuta ja vastuunjakoa jäsenvaltioiden välillä soveltamalla kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jolla pyritään tulokselliseen ja oikeudenmukaiseen muuttoliikkeen hallintaan. Sopimuksen säädökset tulivat voimaan 11. kesäkuuta 2024, ja niitä sovelletaan vuoden 2026 puolivälistä alkaen.

Sopimuksen täytäntöönpano on monimutkainen prosessi, johon osallistuu useita toimijoita. Sopimus käsittää laajan ja monitahoisen säädöskokonaisuuden, joka on muutettava toimivaksi todellisuudeksi. Tämä työ on nyt hyvässä vauhdissa. EU:n järjestelmät ja kansalliset järjestelmät on tarkoitus saada käyttöön kesäkuuhun 2026 mennessä, mikä vaatii tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden, komission ja EU:n virastojen välillä.

Komissio hyväksyi kesäkuussa 2024 muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen yhteisen täytäntöönpanosuunnitelman[2], jossa esitetään keskeiset tehtävät ja välitavoitteet siirtymäkaudelle. Täytäntöönpanosuunnitelman hyväksymisen jälkeen komissio on ohjannut sopimuksen täytäntöönpanoa EU:n tasolla ja tukenut jäsenvaltioita niiden kansallisissa toimissa yhdessä EU:n virastojen kanssa. Lisäksi komissio myöntää kolme miljardia euroa lisärahoitusta, jolla se tukee jäsenvaltioita sopimuksen täytäntöönpanossa ja Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamisessa. Komissio tekee parhaillaan yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa, jotta niiden kansallisissa täytäntöönpanosuunnitelmissa esitettyjen tavoitteiden rahoittamiseen liittyvät menettelyt saadaan päätökseen vuoden loppuun mennessä.

Täytäntöönpanossa on siirtymäkauden puoliväliin mennessä edistytty huomattavasti sekä kansallisella että EU:n tasolla. Lisätoimet ovat kuitenkin tarpeen, jotta uusia sääntöjä voidaan alkaa soveltaa täysimääräisesti määräaikaan mennessä. Osa haasteista liittyy tämänhetkisiin puutteisiin. Muut haasteet liittyvät työhön, jolla luodaan pohjaa sopimukseen sisältyvien uusien sääntöjen soveltamiselle. Tähän työhön kuuluvat erityisesti päivitetyn Eurodac-järjestelmän käyttöönotto, seulonnan ja pakollisen rajamenettelyn täytäntöönpano sekä uusia perusoikeudet turvaavia takeita koskevat toimet. Jäljellä oleviin haasteisiin on vastattava hyvissä ajoin, jotta sopimus voidaan panna täysimääräisesti täytäntöön.

Komissio kehottaa jäsenvaltioita jatkamaan ja tehostamaan toimiaan, jotta sopimuksen täytäntöönpano saadaan toteutettua onnistuneesti. Vaikka teknisen tason edistystä on tapahtunut, on tärkeää jatkaa kansallisen tason poliittista yhteistyötä ja sitoutumista, jotta havaittuihin haasteisiin voidaan vastata tuloksellisesti. Sopimuksen täytäntöönpanossa on edistyttävä mahdollisimman paljon ennen vuotuisen muuttoliikkeen yhteisvastuusyklin alkua. On erityisen tärkeää, että nykyisten sääntöjen soveltamisessa ei ole merkittäviä puutteita, koska tällaiset puutteet voivat vaikuttaa kokonaisarvioon paineista sekä yhteisvastuureservin käyttämiseen. Komissio ja EU:n virastot jatkavat yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa ja tukevat

[1] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen yhteisestä täytäntöönpanosuunnitelmasta, COM(2024) 251 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52024DC0251).

niitä muun muassa rahoituksen avulla. Toimet painottuvat havaittujen haasteiden ratkaisemiseen.

Jotta voidaan ottaa huomioon muuttoliikkeen dynaaminen luonne ja vastata muuttuviin tilanteisiin, muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta on täydennettävä lisätoimilla niillä osa-alueilla, jotka eivät kuulu uuden lainsäädäntökehyksen piiriin. Muuttoliikettä koskevan maailmanlaajuisen yhteistyön lisääminen on erityisen tärkeää, jotta sopimus voidaan panna täytäntöön tuloksellisella ja kestävällä tavalla. EU on panostanut kokonaisvaltaisiin kumppanuuksiin kolmansien maiden kanssa, mikä on osaltaan vähentänyt EU:hun laittomasti saapuvien henkilöiden määrää. Frontexin tietojen perusteella vuonna 2024 EU:n ulkorajalla kirjattiin 240 000 EU:hun laittomasti saapuvaa henkilöä, mikä on 37 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2023.[3] Unionin on jatkettava tällaisten kumppanuuksien kehittämistä ja laajentamista kolmansien maiden kanssa molempia osapuolia hyödyttävällä tavalla. Kumppanuuksien avulla voidaan vähentää laitonta maahantuloa, laajentaa ihmissalakuljetuksen vastaista maailmanlaajuista allianssia, vahvistaa palauttamista ja takaisinottoa koskevaa yhteistyötä ja edistää osaajien liikkuvuutta osaamiskumppanuuksien puitteissa. Lisäksi ne auttavat tarjoamaan suojelua EU:n ulkopuolisissa maissa oleskeleville pakolaisille, myös hyödyntämällä uudelleensijoittamisen ja humanitaarisen maahanpääsyn mahdollisuuksia. Team Europe[4] on osoittautunut onnistuneeksi yhteistyötavaksi neuvoteltaessa kolmansien maiden kanssa uusien kumppanuuksien perustamisesta tai nykyisten kumppanuuksien uudelleentarkastelusta.

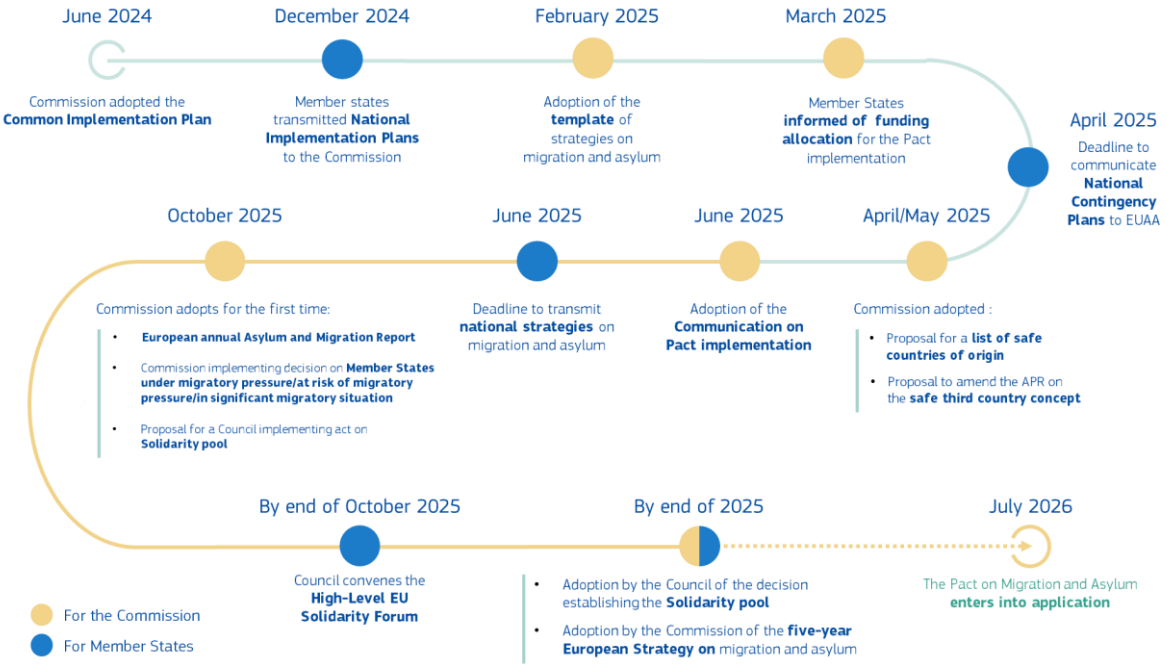
Tällä tiedonannolla komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle selvityksen sopimuksen täytäntöönpanosta turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksen[5] 84 artiklan mukaisesti. Tämä tiedonanto perustuu kesäkuussa 2024 hyväksytyn yhteisen täytäntöönpanosuunnitelman keskeisiin toimiin, ja sillä ennakoidaan ensimmäisen vuotuisen yhteisvastuusyklin käynnistymistä lokakuussa 2025. Tiedonannossa annetaan tilannekatsaus sopimuksen täytäntöönpanon edistymisestä EU:n ja kansallisella tasolla ja luodaan yleiskatsaus täytäntöönpanon tilanteeseen kussakin kymmenessä rakenneosassa. Lokakuussa 2025 julkaistava vuotuinen turvapaikka- ja muuttoliikekertomus sisältää päivitetyn katsauksen sopimuksen täytäntöönpanon tilanteesta. Sen jälkeen komissio esittää pitkän aikavälin eurooppalaisen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintastrategian, joka on määrä julkaista tämän vuoden loppuun mennessä. Strategialla tuetaan yhdennettyä ja koordinoitua lähestymistapaa sopimuksen täytäntöönpanoon sekä EU:n että kansallisella tasolla.

Kuva 1: Siirtymäkauden aikataulu

[3] Frontexin seuranta- ja riskianalyysitoimet: https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/.

[4] Team Europe -hankkeet: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_fi.

[5] 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, COM (2020) 758 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R1351.



2. EU:N TASON TOIMET

Yhteisen täytäntöönpanosuunnitelman mukaisesti komissio ja EU:n virastot ovat tehneet jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä sen varmistamiseksi, että oikeudelliset välitavoitteet saavutetaan, täytäntöönpanon operatiivista suunnittelua koordinoidaan jatkuvasti, suunnitelmaa päivitetään tarvittaessa ja suunnitelma muunnetaan operatiiviseksi käytännöksi. Samaan aikaan komissio ja EU:n virastot ovat tarjonneet jäsenvaltioille suoraa kahdenvälistä apua. Tätä räätälöityä tukea käyttivät kaikki jäsenvaltiot.

Lisäksi komissio jatkaa sopimuksen lainsäädäntökehyksen viimeistelyä ja täydentämistä EU:n tasolla. Komissio esitti maaliskuussa 2025 uuden lainsäädäntöehdotuksen asetukseksi yhteisen eurooppalaisen palauttamisjärjestelmän perustamisesta[6]. Tarvittaessa komissio on myös aikaistanut toimiaan ja ehdottanut joidenkin sopimuksen uusien säännösten soveltamista etupainotteisesti. Se on ehdottanut Euroopan unionin luetteloa turvallisista alkuperämaista[7] ja turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamista koskevien sääntöjen tarkistamista[8]. Tällä tavoin komissio täyttää sopimuksessa asetetun vaatimuksen, jonka mukaan käsitteen soveltamista on tarkasteltava uudelleen kesäkuuhun 2025 mennessä. Lisäksi komissio on ehdottanut turvapaikkamenettelyasetuksen kahden keskeisen osatekijän ennakoimista, jotta jäsenvaltioita voidaan auttaa käsittelemään niiden hakijoiden turvapaikkahakemuksia nopeammin ja tehokkaammin, joiden hakemukset ovat todennäköisesti perusteettomia. Ennakointi koskee sopimuksen säännöksiä, jotka liittyvät maihin, joista tulevien hakijoiden hyväksymisaste on alhainen, ja mahdollisuutta nimetä turvallisia alkuperämaita ja turvallisia kolmansia maita, joihin sovelletaan poikkeuksia.

---

6 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, COM(2025) 101 final, EUR-Lex – 52025PC0101 – FI – EUR-Lex.

7 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2024/1348 muuttamisesta unionin tason turvallisten alkuperämaiden luettelon laatimisen osalta, COM(2025) 186 final, EUR-Lex – 52025PC0186 – FI – EUR-Lex.

8 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2024/1348 muuttamisesta turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisen osalta, COM(2025) 259 final, EUR-Lex – 52025PC0259 – FI – EUR-Lex.

2.1 Ohjaus, ohjeistus ja vuoropuhelu

Yhteisessä täytäntöönpanosuunnitelmassa kesäkuulle 2025 asetetut EU:n tason tehtävät ja välitavoitteet on saatu toteutettua. Komissio on perustanut sopimuksen täytäntöönpanofoorumin ohjausta varten. Se kokoontui ensimmäisen kerran tammikuussa 2025 keskustelemaan kansallisen tason suunnittelusta ja kohdennetun EU:n rahoitustuen strategisesta ohjelmasuunnittelusta. Ohjauksesta vastaa myös maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strateginen komitea (SCIFA), joka järjestää säännöllisiä keskusteluja sopimuksen täytäntöönpanosta.

Euroopan parlamentin kanssa käydään keskusteluja turvapaikka-asioita ja turvapaikkasopimuksen / yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa käsittelevässä kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan työryhmässä.

Tekninen työ etenee ripeästi. Työtä tukevat yhteyskomiteoiden ja asiantuntijaryhmien kokoukset, joiden avulla varmistetaan säännösten yhdenmukainen tulkinta ja selkiyttäminen. Työn ansiosta tarvittavien täytäntöönpanosäädösten[9] valmistelu on edennyt oikea-aikaisesti ja hyviä käytäntöjä on pystytty jakamaan kaikkien sopimuksen osien osalta. Lisäksi virastojen verkostot ovat auttaneet tunnistamaan yhteisiä operatiivisia haasteita ja ratkaisuja muun muassa kehittämällä malleja ja toimintaohjeita. Päällekkäisyyksien välttämiseksi ja jotta voidaan edistää yksinkertaistamista ja varmistaa synergiat, komissio järjesti lisäksi virastojen verkostojen kokousten yhteydessä komiteoiden ja asiantuntijaryhmien yhteistapaamisia, joissa käsiteltiin sopimuksen eri osia.

Komission antama suora kahdenvälinen tuki jäsenvaltioille on edelleen keskeinen osa yhteistyötä kaikissa yhteisen täytäntöönpanosuunnitelman osissa. Tällä toimintatavalla pystytään antamaan kohdennettua tukea, joka on mukautettu kansallisten olosuhteiden ja jäsenvaltioiden erilaisten institutionaalisten järjestelyjen mukaan. Komissio on perustanut erityisiä maakohtaisia ryhmiä ja yhteyspisteitä johtavassa asemassa olevien virkamiesten tasolle ylläpitämään yhteistyötä kunkin jäsenvaltion kanssa.

Komission yksiköiden maakohtaiset tiimit ovat olleet kahdenvälisesti yhteydessä jäsenvaltioiden viranomaisiin ja laatineet jäsenvaltioiden järjestelmistä ja niihin liittyvistä haasteista tausta-analyysin, jota hyödynnettiin kansallisissa täytäntöönpanosuunnitelmissa. Tämänhetkisissä toimissa keskitytään kansallisten täytäntöönpanosuunnitelmien täytäntöönpanoon ja operatiiviseen toteutukseen. Jäsenvaltiot pyrkivät komission tuella varmistamaan, että suunnitelmissa asetettujen tavoitteiden toteutukseen osoitetaan riittävästi rahoitusta EU:n rahastoista ja kansallisista talousarvioista.

Lisäksi vuonna 2024 julkaistiin ehdotuspyyntö, jonka pohjalta yhdeksän jäsenvaltiota hyödynsi teknisen tuen välineestä tarjottavaa apua kansallisten täytäntöönpanosuunnitelmiensa valmistelussa.[9] Tällä hetkellä komissio tukee kymmentä jäsenvaltiota sopimuksen täytäntöönpanossa teknisen tuen välineen kautta. Teknisen avun lisäksi jäsenvaltiot hyödyntävät teknisen tuen välineen puitteissa järjestettyä vertaisoppimista ja hyvien käytäntöjen vaihtoa. Useita sidosryhmiä osallistavan toimintatavan edistämiseksi komissio järjesti erityisiä tiedotus- ja kuulemistilaisuuksia eri sidosryhmille, joihin kuuluvat muun muassa työmarkkinaosapuolet ja talouselämän osapuolet sekä kansainväliset ja kansalaisyhteiskunnan järjestöt, erityisesti maahanmuuttajajärjestöt.[10]

---

[9] Sopimuksen säädösten täytäntöönpanosäädökset luetellaan yhteisen täytäntöönpanosuunnitelman liitteessä: EUR-Lex – 52024DC0251 – FI – EUR-Lex.

[10] Euroopan komissio ja kansalaisjärjestöt keskustelevat muuttoliikesopimuksen täytäntöönpanosta: https://home affairs.ec.europa.eu/news/european-commission-and-ngos-discuss-implementation-migration-pact-2024-05-27_en.

2.2 EU:n virastojen työ

EU:n virastojen työ sopimuksen täytäntöönpanemiseksi etenee. Sopimuksen täytäntöönpanoa tukevia keskeisiä virastoja ovat Euroopan unionin turvapaikkavirasto (turvapaikkavirasto tai EUAA), Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex) ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava Euroopan unionin virasto (eu-LISA).

Turvapaikkavirasto on helpottanut jäsenvaltioiden siirtymistä sopimukseen perustuvaan uuteen oikeudelliseen kehykseen ja tukenut komissiota yhteisen täytäntöönpanosuunnitelman laatimisessa. Lisäksi se on päivittänyt tuotteitaan ja ohjeitaan kansallisten asiantuntijaverkostojensa puitteissa ja kehittänyt uusia tuotteita ja ohjeita sopimuksen vaatimusten mukaan tai tarpeen vaatiessa. Turvapaikkavirasto päivittää parhaillaan eurooppalaisen turvapaikka-alan koulutusohjelman koulutusmoduuleja ja tarkastelee asiaankuuluvia operatiivisia vaatimuksia ja indikaattoreita. (Lisätietoja on kohdassa 3 kunkin rakenneosan kohdalla.)

Lisäksi vuonna 2025 pilotoidaan seurantaa Virossa ja Alankomaissa. Näillä kahdella seurannalla valmistellaan turvapaikkaviraston monivuotisen seurantaohjelman täysimääräistä käyttöönottoa vuodesta 2026 alkaen. Ohjelmassa seurataan sopimuksen teknistä ja operatiivista täytäntöönpanoa kaikissa jäsenvaltioissa viiden vuoden syklissä. Lisäksi seurannan tulokset tukevat komission arviota siitä, ovatko kansalliset turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmät hyvin varautuneita.

Frontex antaa edelleen tukea toiminta-aloillaan tarjoamalla käytännön ohjausta ja välineitä sekä pyynnöstä annettavaa operatiivista tukea erityisesti rajalla toteutettavien uusien prosessien suunnittelua ja täytäntöönpanoa varten. Sopimuksen täytäntöönpanon osatekijöistä keskustellaan Frontexin työryhmissä ja verkostoissa sekä jäsenvaltioiden kanssa järjestettävissä ad hoc -kokouksissa. Lisäksi Frontex tukee jäsenvaltioita palauttamisprosessin kaikissa vaiheissa tiiviissä yhteistyössä EU:n palauttamisasioiden koordinaattorin kanssa. Frontex tekee jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä myös riskinarviointien kehittämisessä ja osallistuu rajojen laadunvalvontaan. Frontex toteuttaa vuosittain haavoittuvuusanalyysin, jossa arvioidaan kunkin EU:n jäsenvaltion ja Schengenin säännöstöön osallistuvan maan valmiuksia vastata haasteisiin ulkorajoillaan. Analyysistä saadut tiedot tukevat siirtymistä uuteen oikeudelliseen kehykseen.

eu-LISAlla on keskeinen rooli sopimuksen täytäntöönpanossa. Viraston tehtävänä on erityisesti tehostaa unionin ulkorajojen valvontaa ja laatia yhdenmukaiset säännöt valvonnan varmistamiseksi. Lisäksi se vastaa EU:hun saapuvien laittomien muuttajien ja turvapaikanhakijoiden asianmukaisesta rekisteröinnistä. Sopimuksen uusien sääntöjen moitteeton toiminta riippuu siitä, onko uusi Eurodac-järjestelmä tosiasiallisesti käytettävissä ja toiminnassa 12. kesäkuuta 2026 mennessä. Jäsenvaltiot saavat eu-LISAlta jatkuvaa tukea tässä haastavassa tehtävässä (lisätietoja kohdassa 3.1).

Jotta voidaan varmistaa synergiat komission ja EU:n virastojen työn välillä, komission olisi kehitettävä horisontaalista oikeudellista ohjausta, kun taas virastojen olisi keskityttävä ensisijaisesti kohdennetun operatiivisen ohjauksen ja tuen kehittämiseen. Komissio ja virastot jatkavat yhteistyötään, jotta toimia voidaan edelleen tehostaa ja jotta voidaan vähentää jäsenvaltioille aiheutuvaa hallinnollista rasitusta komission yleisen yksinkertaistamistavoitteen mukaisesti.

2.3 Taloudellinen tuki

EU myöntää jäsenvaltioille kolme miljardia euroa lisätukea sopimuksen täytäntöönpanoon ja Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamiseen. Yhteisessä

täytäntöönpanosuunnitelmassa ilmoitettuun määrään on siis lisätty miljardi euroa. Lisäksi ehdot täyttävät jäsenvaltiot voivat hyödyntää sisäasioiden rahastojen[11] välitarkastuksesta saatavaa yli 1,6 miljardin euron rahoitusta.

Jäsenvaltioiden olisi käytettävä näitä lisävaroja strategisesti, jotta täytäntöönpanotoimet edistyvät mahdollisimman paljon. Etusijalle olisi asetettava kunkin jäsenvaltion kansallisessa täytäntöönpanosuunnitelmassa ja komission kanssa käydyssä vuoropuhelussa yksilöityjen merkittävimpien haasteiden ratkaiseminen. Jäsenvaltiot ovat määrittäneet painopisteensä komission tuella, ja lisärahoituksen ohjelmasuunnittelun olisi vastattava jäsenvaltioiden kansallisia täytäntöönpanosuunnitelmia. Vaikka lisämäärät ovat merkittäviä, sopimuksen vaatimien uudistusten laajuus edellyttää, että jäsenvaltiot hakevat myös muita rahoituslähteitä kansallisella ja EU:n tasolla (esim. koheesiopolitiikan puitteissa), jotta ne voivat vastata kaikkiin tarpeisiinsa. On ratkaisevan tärkeää varmistaa, että vaaditut muutokset jäsenvaltioiden ohjelmiin saadaan toteutettua viimeistään vuoden loppuun mennessä ja että julkiset hankintamenettelyt käynnistetään ja saatetaan päätökseen ajoissa. Useimmat jäsenvaltiot ovat saavuttamassa tämän tavoitteen. Joissakin jäsenvaltioissa[12] tarvitaan lisätoimia, ja ne kartoittavat kansallisen tason rahoituslähteitä tai EU:n tason rahastoja, kuten koheesiopolitiikan rahastoja, ja pyrkivät samalla lisäämään synergioita ja täydentävyyttä.

3. KANSALLISET TÄYTÄNTÖÖNPANOSUUNNITELMAT JA RAKENNEOSIEN OPERATIIVINEN KÄYTTÖÖNOTTO

3.1 Yleiskatsaus kansallisiin täytäntöönpanosuunnitelmiin ja koordinointiin

Yhteisen täytäntöönpanosuunnitelman yhteisenä tavoitteena oli saada hyvin varautuneet järjestelmät käyttöön siirtymäkauden loppuun mennessä. Sen varmistamiseksi, että järjestelmät ovat hyvin varautuneita, jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön sopimuksen uudet säännöt ja vastattava kansalliseen lainsäädäntöönsä, käytäntöihinsä ja toimintavalmiuksiinsa liittyviin haasteisiin.

Kaikkien jäsenvaltioiden oli laadittava kansalliset täytäntöönpanosuunnitelmat, joissa on esitetty selkeät toimet ja aikataulut, myös hankinta-, koulutus- ja rekrytointitarpeiden osalta. Tähän mennessä 26 jäsenvaltiota on tehnyt säännöllisesti yhteistyötä komission kanssa sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvissä toimissa, ja 25 jäsenvaltiota on toimittanut kansalliset täytäntöönpanosuunnitelmansa[13]. Myös neljä Schengenin säännöstöön osallistuvaa maata toimittivat kansalliset täytäntöönpanosuunnitelmansa, joissa käsitellään niitä sopimuksen osia, joihin maat osallistuvat.

Kaikki kansalliset täytäntöönpanosuunnitelmat on laadittu komission toimittaman mallin mukaisesti, joten ne vastaavat yhteisessä täytäntöönpanosuunnitelmassa esitettyä rakenneosamallia. Noin kolmannes suunnitelmista on myös julkaistu julkisina asiakirjoina.[14]

Komissio tuki jäsenvaltioita niiden nykyisten järjestelmien arvioinnissa auttaakseen määrittämään perustasot suunnittelua varten. Lisäksi se antoi joitakin suosituksia, jotka on otettu huomioon suurimmassa osassa kansallisia täytäntöönpanosuunnitelmia. Kansallisten täytäntöönpanosuunnitelmien yksityiskohtaisuus vaihtelee jäsenvaltioittain. Jäsenvaltioiden kansallisissa täytäntöönpanosuunnitelmissa on myös sisäistä vaihtelua politiikanalan tai

[11] Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF) ja yhdennetyn rajaturvallisuuden rahasto (BMVI).

[12] Seuraavissa maissa on ollut huolestuttavia viivästyksistä 6. kesäkuuta alkaen, joskin eri syistä: Belgia, Espanja, Kreikka, Latvia, Malta ja Puola.

[13] Unkari ilmoitti komissiolle, ettei se aio laatia kansallista täytäntöönpanosuunnitelmaa. Puola esitti sopimuksen täytäntöönpanoa koskevan kantansa. Myös Irlanti toimitti kansallisen täytäntöönpanosuunnitelman, koska se ilmoitti osallistuvansa EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen.

[14] Itävalta, Bulgaria, Tšekki, Saksa, Liettua, Luxemburg, Alankomaat, Slovakia, Slovenia ja Ruotsi (pyynnöstä).

rakenneosan mukaan. Tämä voi johtua joko siitä, että arvioinnit ja tarkistukset olivat kesken suunnitelman jättämishetkellä, tai siitä, että joidenkin alojen tai rakenneosien osalta tarvittiin vähemmän työtä. Useimpien jäsenvaltioiden on vielä määriteltävä täytäntöönpanon seurantaa koskevat konkreettiset välitavoitteet ja tavoitteet. Niistä on hyötyä kriittisten viivästysten havaitsemisessa ja korjaamisessa.

Sopimuksen täytäntöönpano ei ole kertaluonteinen vaan dynaaminen prosessi. Kansallisten täytäntöönpanosuunnitelmien ensimmäisen toimittamisen jälkeen jotkin jäsenvaltiot ovat päivittäneet ja tarkistaneet suunnitelmiensa osia[15], mikä kertoo käynnissä olevan työn laajuudesta. Kaikissa kansallisissa täytäntöönpanosuunnitelmissa käsitellään lainsäädännöllisiä osatekijöitä, tosin käsittelyn yksityiskohtaisuudessa on eroja. Tarvittavia lainsäädäntömuutoksia koskeva työ on aloitettu kaikissa jäsenvaltioissa. Ainakin kolme jäsenvaltiota on jo saanut kansallisen lainsäädännön laadintaa koskevan työn päätökseen ja valmistautuu säädösten hyväksymiseen.[16] Usean jäsenvaltion on määrä saattaa prosessi päätökseen vielä tänä vuonna. Joissain jäsenvaltioissa tätä prosessia on kuitenkin nopeutettava.

Jäsenvaltiot ovat luoneet suunnittelu- ja koordinointimekanismeja operatiivista toteutusta varten, ja niiden pitäisi nyt olla käytössä sopimuksen tehokkaan täytäntöönpanon tukemiseksi. Kansallisten täytäntöönpanosuunnitelmien valmistelu on auttanut tunnistamaan kansallisen tason koordinointiin liittyvät ongelmat. Monet jäsenvaltiot ovat vahvistaneet yhdennettyä päätöksentekoa ministeriöiden välisillä järjestelyillä. Joidenkin jäsenvaltioiden on kuitenkin lisättävä koordinointia eri politiikanalojen ja hallintotasojen välillä. Vaikka muuttoliike- ja sisäministeriöt ovat eturintamassa, myös muiden ministeriöiden, oikeuslaitoksen ja paikallisviranomaisten osallistuminen on välttämätöntä. Komissio pitää tärkeänä ja vaatii edelleen hyvää koordinointia kaikkien sidosryhmien kanssa sekä paikallisviranomaisten, alueviranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan osallistumista, sillä ne edistävät sopimuksen tehokasta täytäntöönpanoa. Tätä varten komissio tutkii sopimuksella käyttöön otetun yksinkertaistetun järjestelmän (esim. siirtomenettelyt, tiiviimpi yhteys turvapaikka-asioiden ja palauttamisen välillä, tietokantojen parempi käyttö) pohjalta, miten toteutettavia toimia voitaisiin virtaviivaistaa edelleen ja miten hallinnollista kokonaisrasitusta voitaisiin vähentää komission yksinkertaistamistavoitteiden mukaisesti. Politiikkatoimien yhdentämistä ja virtaviivaistamista voidaan tehostaa myös hyödyntämällä tulevaa pitkän aikavälin eurooppalaista turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintastrategiaa.

Komissio käy tiivistä vuoropuhelua kaikkien jäsenvaltioiden kanssa ja tukee niitä suunnitteluun ja operatiiviseen toteutukseen liittyvissä kysymyksissä. Komissio on myös tiiviissä yhteydessä jäsenvaltioihin, jotka eivät toimittaneet kansallista täytäntöönpanosuunnitelmaa, ja kehottaa niitä saattamaan prosessin päätökseen mahdollisimman pian.

3.2 Rakenneosa 1 – Eurodac

Uudistetun Eurodac-järjestelmän nopea kehittäminen ja käyttöönotto on ratkaiseva edellytys sopimuksen kaikkien osien asianmukaiselle täytäntöönpanolle. Eurodac-järjestelmän uudistaminen on komission, eu-LISAn ja jäsenvaltioiden yhteinen vastuu, ja tähän mennessä tässä työssä on edistytty merkittävästi. Järjestelmän käyttöönoton edellyttämien muiden kuin lainsäädännöllisten välineiden valmistelu etenee suunnitellusti, samoin kuin eu-LISAn kehittämä uusi Eurodac, jota kehitetään muun muassa Eurodacin käyttämien yhteentoimivuuskomponenttien pohjalta.

---

15 Esimerkiksi Kreikka, Espanja ja Belgia.

16 Tšekki, Viro ja Alankomaat.

Koska Eurodacin käyttöönoton aikataulu on haastava, komissio, eu-LISA ja jäsenvaltiot ovat määrittäneet toimenpiteitä viivästysten minimoimiseksi. Näiden jäsenvaltioita tukevien toimenpiteiden käyttöönotosta vastasi pääasiassa eu-LISA. Yksi näistä toimenpiteistä on se, että Eurodacin toiminnot otetaan käyttöön kahdessa vaiheessa (kesäkuussa ja joulukuussa 2026). Etusijalle asetetaan kriittisiksi määriteltyjen toimintojen ottaminen käyttöön kesäkuussa 2026. Toisena toimenpiteenä eu-LISA kehitti keskitetyn ratkaisun, verkkokäyttöliittymän (WUI). Keskitettyä ratkaisua olisi käytettävä jäsenvaltioissa, jotka eivät esimerkiksi resurssien puutteen vuoksi pysty toteuttamaan täydellistä järjestelmien välistä integrointia kesäkuuhun 2026 mennessä.

Lisäksi eu-LISA päätti soveltaa joustavaa toimintatapaa Eurodac-järjestelmän käyttöönottoon, jotta virasto voisi jakaa tarvittavat tekniset asiakirjat vaiheittain. Tällä tavoin keskeiset asiakirjat voitiin jakaa varhaisessa vaiheessa jäsenvaltioiden kanssa, mikä helpotti kaikissa jäsenvaltioissa olemassa olevan jaetun asiantuntemuksen keräämistä ja käyttöä. Ensimmäinen rajapinnan määrittelyasiakirja (ICD) toimitettiin lokakuussa 2024, ja ICD-asiakirjat toimitettiin kokonaisuudessaan joulukuussa 2024, kuten asetuksessa edellytetään. Samaa joustavaa toimintatapaa sovellettiin myös testaukseen. Jäsenvaltioiden ja eu-LISAn välisten yhteyksien vapaaehtoinen perustestaus on jo aloitettu, ja useat jäsenvaltiot ovat jo suorittaneet sen onnistuneesti.

Kansallisella tasolla jäsenvaltiot voivat järjestelmää rakentaessaan valita, käyttävätkö ne eu-LISAn tarjoamaa keskitettyä ratkaisua vai perustavatko ne kansallisen järjestelmän, johon Eurodac voidaan integroida kokonaisuudessaan, vai käyttävätkö ne näiden kahden yhdistelmää (ensin keskitettyä ratkaisua ja sitten järjestelmien välistä integrointia). eu-LISAn käyttämän joustavan toimintatavan ansiosta jäsenvaltiot pystyivät aloittamaan järjestelmän kehittämisen kansallisella tasolla suhteellisen varhaisessa vaiheessa. Jäsenvaltiot voivat raportoida kansallisen tason täytäntöönpanon tilanteesta säännöllisesti eu-LISAn järjestämissä säännöllisissä kokouksissa (hankkeiden hallinnointifoorumissa, neuvoa-antavassa ryhmässä). Samalla niillä on mahdollisuus nostaa esiin haasteita, joilla voi olla vaikutuksia koko prosessin etenemiseen EU:n tasolla. Tähän mennessä keskusteluissa on käynyt ilmi, että hyvästä edistymisestä huolimatta joillakin jäsenvaltioilla on haasteita. Haasteena on esimerkiksi ollut sen päättäminen, mikä kansallinen viranomainen on vastuussa järjestelmän käyttöönotosta tai mikä viranomainen ylläpitää kansallista yhteyspistettä. Haasteita ovat myös aiheuttaneet hankintamenettelyihin liittyvät vaikeudet, niukat resurssit (henkilö- tai rahoitusresurssit) tai jatkuvat teknisiä asiakirjoja koskevat pyynnöt.[17]

Komissio osallistuu kaikkiin eu-LISAn järjestämiin kokouksiin, joissa jäsenvaltiot raportoivat täytäntöönpanon tilanteesta ja joissa seurataan ja käsitellään viimeaikaista kehitystä ja mahdollisia haasteita. Komissio lähetti maaliskuussa 2025 kaikille jäsenvaltioille kirjeen, jossa se nosti esiin tähän mennessä saavutetut edistysaskeleet ja korosti edelleen sitä, kuinka tärkeää on, että Eurodac otetaan käyttöön oikea-aikaisesti sekä keskus- että jäsenvaltioiden tasolla. Lisäksi komissio järjesti kahdenvälisiä kokouksia niiden jäsenvaltioiden kanssa, joilla on erityisiä haasteita. Järjestelmän toiminnan (yhteentoimivuuden ja järjestelmien välisten tilastojen sisällön) kannalta välttämättömien säädösten valmistelu on käynnissä.

Keskeiset haasteet ja jatkotoimet

Eu-LISAn on jatkettava tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden ja komission kanssa. Keskeisiä ICD-osatekijöitä olisi tällä hetkellä pidettävä tarpeeksi vakaina, jotta jäsenvaltiot voivat tarvittaessa käynnistää hankintamenettelyjä. Tässä vaiheessa niihin ei pitäisi tulla muita

[17] Neuvoa-antavan ryhmän kokouksessa 15.–16. toukokuuta seuraavat jäsenvaltiot ilmoittivat olevansa riskinalaisia tai niitä pidettiin riskinalaisina puutteellisen raportoinnin vuoksi: Tanska, Suomi, Saksa, Kypros ja Kreikka.

merkittäviä muutoksia. Asiakirjaan mahdollisesti tehtävät muutokset ovat vain pieniä mukautuksia, jotka koskevat yhteentoimivuuteen liittyviä ICD-asiakirjoja, kirjoitusvirheiden korjauksia tai testauksen jälkeen tehtäviä muutoksia. ICD-asiakirjan vakauttaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö järjestelmään voitaisi ajan mittaan tehdä lisäparannuksia. Niiden jäsenvaltioiden, jotka suunnittelevat täydellistä järjestelmien välistä integrointia, ei pitäisi kokonaan sulkea pois mahdollisuutta pitää eu-LISAn kehittämää keskitettyä ratkaisua vararatkaisuna, jota voidaan käyttää, jos integrointiprosessissa tapahtuu viivästyksiä.

Säännöllinen kuukausittainen raportointi on tärkeää seuraavien kuukausien aikana, jotta voidaan arvioida täytäntöönpanon kokonaistilannetta ja jotta komissio ja eu-LISA voivat tarvittaessa antaa lisätukea. Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä kaikkia Eurodac-projektinhallintafoorumin mahdollisuuksia ja ilmoitettava komissiolle merkittävistä vaikeuksista ennakoivasti.

Käytännön tasolla jäsenvaltioiden on saatettava hankintamenettelyt päätökseen mahdollisimman pian, otettava koulutussuunnitelmat ja rekrytointiprosessit käyttöön ja toteutettava tarvittavat pakolliset operatiiviset testit. On tärkeää noudattaa sovittua täytäntöönpanoaikataulua ja kiinnittää erityistä huomiota kansalliseen kehitykseen, testaukseen ja operatiiviseen valmiuteen.

3.3 Rakenneosa 2 – Uusi järjestelmä muuttovirtojen hallitsemiseksi EU:n ulkorajoilla

Uuden pakollisen rajamenettelyn käyttöönottoa valmistellaan parhaillaan. Komissio hyväksyi elokuussa 2024 täytäntöönpanosäädöksen, jossa vahvistetaan riittävä kapasiteetti kunkin jäsenvaltion osalta ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten enimmäismäärä, jonka ylittäviä hakemuksia jäsenvaltiot eivät ole velvollisia tutkimaan rajamenettelyssä (vuotuinen yläraja).[18]

Komissio laatii parhaillaan seulontaa koskevia toimintaohjeita. Ohjeasiakirjaa päivitetään säännöllisesti, ja se kattaa seulonnan ulkorajoilla ja alueen sisällä. Se sisältää tärkeitä ohjeita myös niille jäsenvaltioille, joiden alueelle tapahtuu laitonta edelleen liikkumista.

Politiikan johdonmukaisuuden varmistamiseksi seulonta sisällytettiin myös Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapoliittisen syklin strategisiin suuntaviivoihin.[19] Frontex kehittää yhteistyössä turvapaikkaviraston ja komission kanssa seulontavälineistöään, johon sisältyy käytännön välineitä seulontaan liittyvien tarkastusten ja todentamisten suorittamista varten. Näiden välineiden operatiivinen testaus on tarkoitus aloittaa syyskuussa 2025.

Komissio ja turvapaikkavirasto toimittivat joukon välineitä, jotka ovat tarpeellisia uuden pakollisen rajamenettelyn perustamisessa. Näihin kuuluvat hypoteettisen riittävän kapasiteetin mallit, joihin kuuluvat myös monikäyttökeskukset, jotka mahdollistavat rajalla tapahtuvien seulonta-, turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen yhdistämisen. Näihin malleihin sisältyvät seulonta- ja rajamenettelyjen ohjeelliset henkilöstö- ja vastaanottovaatimukset, joilla on tarkoitus tukea kansallista suunnittelua ja tavoitteiden asettamista. Turvapaikkavirasto on laatinut monikäyttökeskusten konseptin useiden prosessin vaiheiden (kuten seulonta-, rekisteröinti- ja rajamenettelyjen) toteuttamiseksi yhdessä paikassa. Konsepti tukee

[18] Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2024/2150, annettu 5 päivänä elokuuta 2024, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1348 soveltamissäännöistä siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioiden riittävästä kapasiteetista ja niiden hakemusten enimmäismäärästä, jotka jäsenvaltion on tutkittava rajamenettelyssä vuosittain, EUVL L, 2024/2150, 9.8.2024, http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/2150/oj.

[19] Frontex päivitti marraskuussa 2024 Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevan teknisen ja operatiivisen strategian liitettä sisällyttämällä siihen seulonnan.

jäsenvaltioita keskusten suunnittelussa. Turvapaikkavirasto on myös laatinut yhdessä Frontexin kanssa uudet ohjeet[10] rajamenettelyn yhteydessä sovellettavista säilöönoton vaihtoehdoista. Komissio laatii parhaillaan ohjeasiakirjaa myös rajalla tapahtuvaa turvapaikka- ja palauttamismenettelyä varten.

Kansallisella tasolla joillakin jäsenvaltioilla on jo tarvittavat vastaanottotilat ja henkilöresurssit riittävän valmiuden varmistamiseksi. Toisilla on konkreettisia suunnitelmia tämän toteuttamiseksi. Jäsenvaltiot ovat muun muassa myöntäneet varoja tarvittavaa infrastruktuuria ja henkilöstöä varten[20] ja tehneet monikäyttökeskusten rakentamista, kunnostamista tai käyttötarkoituksen muuttamista koskevia suunnitelmia. Romanian vuonna 2024 toteuttama seulonnan mallintaminen oli hyödyllinen seulontatoimien testaamisessa ja kokemusten jakamisessa muiden jäsenvaltioiden kanssa.

Keskeiset haasteet ja jatkotoimet

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava rajamenettelyyn osoitetut paikat huhtikuuhun 2026 mennessä. Tähän mennessä yksikään jäsenvaltio ei ole tehnyt tätä ilmoitusta. Jos lopullisia paikkoja ei osoiteta pian, vaarana on, että seulontavalmiuksien ja -kapasiteetin kehittäminen ja pakollisen rajamenettelyn perustaminen viivästyvät jäsenvaltioissa. Myös rahoitussuunnittelu ja siihen liittyvät hankintaprosessit olisi aloittava ja saatettava päätökseen ajoissa.[21] Käynnissä oleva EU:n lisärahoituksen ohjelmasuunnittelu voi tukea jäsenvaltioita tämän tärkeän tehtävän toteuttamisessa. Komissio on yhteydessä jäsenvaltioihin asiaan liittyvien toimien edistämiseksi erityisesti siksi, ettei komissio pysty tällä hetkellä arvioimaan perusteellisesti jäsenvaltioiden edistymistä ja niihin mahdollisesti kohdistuvia riskejä.

Pakollisen rajamenettelyn täytäntöönpanoon on liitettävä riippumaton perusoikeuksien valvontamekanismi (ks. kohta 3.10). Lisäksi täytäntöönpanossa on tehtävä tehokasta yhteistyötä oikeuslaitoksen kanssa, jotta voidaan noudattaa määräaikoja ja ottaa huomioon sopimukseen sisältyvät menettelymuutokset. Jäsenvaltiot ovat vahvistaneet, että yhteistyö oikeuslaitoksen kanssa on tärkeä osa täytäntöönpanoprosessia. Samalla on huomioitava oikeuslaitoksen lisätarpeet, varmistettava oikeuslaitoksen riippumattomuus ja täytettävä EU:n lainsäädännössä tuomioistuimille asetetut vaatimukset.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että eri sidosryhmät pääsevät osallistumaan toimiin ajoissa ja että kaikille riittävän kapasiteetin osa-alueille osoitetaan tarvittavat varat. Seulonnan vaiheittaisessa käyttöönotossa on joitakin haasteita. Ne liittyvät sellaisten tilojen sekä henkilö-, aineellisten ja teknisten resurssien osoittamiseen, jotka riittävät muuttoliiketilanteen kärjistymisestä selviytymiseksi, sekä tehokkaiden mekanismien ja oikeudellisten välineiden käyttöön ottamiseen pakenemisen estämiseksi. Lisäksi on pyrittävä siihen, että käytössä on riittävästi koulutettua henkilöstöä ja terveydenhuollon ammattilaisia seulonnan toteutusta varten sekä tekninen infrastruktuuri, jotta voidaan tehdä nopeasti hakuja asiaankuuluviin EU:n ja kansallisiin tietokantoihin sekä nimetyillä rajoilla että alueen sisällä.

3.4 Rakenneosa 3 – Vastaanoton uudelleentarkastelu

Lähes kaikki jäsenvaltiot toteuttavat hallinnollisia ja organisatorisia uudistuksia sopimuksen mukanaan tuomien muutosten vuoksi.

Jäsenvaltiot ovat mukauttaneet asianhallintajärjestelmiään ja tietoteknistä infrastruktuuriaan[22], myös teknisen tuen välineen tuella, sekä investoineet infrastruktuuriin, esimerkiksi

[20] Jäsenvaltiot, jotka ovat jo täyttäneet riittävää kapasiteettia koskevat vaatimuksensa tai edistyvät niiden saavuttamisessa oikea-aikaisesti: Belgia, Suomi, Luxemburg, Tšekki, Ranska, Malta, Alankomaat ja Romania.

[21] Maita, joissa riittävän kapasiteetin oikea-aikainen saavuttaminen on vaarantunut hankintamenettelyjen keston vuoksi: Italia ja Saksa. Merkittävämpiä haasteita on seuraavissa maissa: Viro ja Kreikka.

[22] Belgia, Irlanti, Itävalta, Kroatia, Luxemburg, Portugali, Ranska, Suomi ja Viro.

kunnostukseen tai uusien rakenteiden perustamiseen. Lähes puolessa jäsenvaltioista on suunnitteilla erityyppisiä vastaanottokeskuksia erilaisia asukasryhmiä varten.[23] Lisäksi jäsenvaltiot tarkastelevat parhaillaan operatiivisia työnkulkuja ja perustavat uusia virastojen välisiä yhteistyöjärjestelyjä palveluntarjoajien ja kumppaneiden kanssa esimerkiksi hankintamenettelyiden, terveydenhuollon, yksin maahan tuleville alaikäisille annettavan avun tai työmarkkinoiden osa-alueilla.

Jäsenvaltiot tutkivat myös keinoja vahvistaa omaehtoisuutta ja tukea niitä hakijoita, jotka luopuvat vapaaehtoisesti valtion rahoittamista majoitusratkaisuista.[24] Jotkin jäsenvaltiot keskittyvät varhaista kotouttamista koskeviin toimenpiteisiin, kuten kielikursseihin, vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin uusien vaatimusten mukaisesti.[25] Toiset jäsenvaltiot ovat määrittäneet toimia lääketieteellisen ja psykososiaalisen tuen vahvistamiseksi.[26]

Lisäksi jäsenvaltiot ovat parhaillaan saattamassa vastaanotto-olosuhteita koskevaa direktiiviä ja siihen kuuluvia uusia vastaanoton hallinnan välineitä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Komissio ja turvapaikkavirasto tukevat jäsenvaltioiden toimia direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä vastaanotto-olosuhteita koskevaa direktiiviä käsittelevän komission asiantuntijaryhmän ja vastaanoton kansallisten yhteyspisteiden verkoston puitteissa. Lisäksi komissio laati selittävän asiakirjan, joka toimitettiin jäsenvaltioille joulukuussa 2024.[27] Samaan aikaan jäsenvaltiot kehittävät menetelmiä, joilla seurataan hakijoiden oleskelua alueella ja tuodaan käyttöön ja sovelletaan vaihtoehtoja säilöönotolle.[28]

Keskeiset haasteet ja jatkotoimet

Kaikkien jäsenvaltioiden on edelleen kiinnitettävä huomiota siihen, että vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi saadaan saatettua oikea-aikaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ollakseen hyvin varautunut jäsenvaltion on varmistettava riittävä kapasiteetti ja asianmukaiset olosuhteet.

Useissa jäsenvaltioissa[29] on edelleen kansallisten vastaanottojärjestelmien riittävään kapasiteettiin liittyviä haasteita, mikä on jo havaittu joissain asiaankuuluvissa tuomioistuimissa. On olennaisen tärkeää, että jäsenvaltiot pystyvät vastaamaan tämän hetken vastaanottotarpeisiin, kuten nykyisessä säännöstössä edellytetään, ja huolehtivat siitä, että niiden vastaanottojärjestelmien kapasiteetti takaa riittävän elintason. Samalla jäsenvaltioiden varautumissuunnitelmien on oltava hyvin laadittuja ja ajantasaisia. (Lisätietoja varautumisesta on kohdassa 3.9.)

Koska hakijoille tarjottavia olosuhteita koskevia vaatimuksia on yhdenmukaistettu edelleen uudelleenlaaditulla vastaanotto-olosuhteita koskevalla direktiivillä, jäsenvaltioiden ei tulisi lieventää siinä asetettuja vaatimuksia, poiketa niistä tai heikentää vastaanottojärjestelmiensä kokonaiskapasiteettia. Lisäksi jäsenvaltioiden järjestelmissä olisi tehtävä selkeä ero riittävän elintason ja rajoitettujen aineellisten vastaanotto-olosuhteiden välillä silloin, kun on kyse

---

23 Monikäyttökeskukset: Tšekki ja Kroatia; yksin maahan tulevien alaikäisten majoitus: Kypros ja Italia; haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden majoitus: Slovakia; ns. Dublin-keskukset: Belgia; rajalla sijaitsevat (monikäyttö)keskukset: Irlanti, Portugali ja Slovakia. Toiset jäsenvaltiot keskittyvät yleisen kapasiteetin lisäämiseen: Luxemburg ja Romania; säilöönottokeskukset: Italia.

24 Esimerkiksi Belgia ja Viro.

25 Näihin maihin kuuluvat Tšekki, Kypros, Italia ja Ranska.

26 Esimerkiksi Tšekki, Belgia, Slovenia, Liettua ja Latvia.

27 Lisäksi turvapaikkavirasto julkaisee lähikuukausina käytännön oppaan tukemaan saapumis- ja vastaanottokeskuksen perustamista ja hallinnointia.

28 Esimerkiksi Tšekki, Portugali ja Luxemburg.

29 Näitä maita ovat Belgia, Ranska, Kreikka ja Alankomaat.

hakijoiden väärinkäytöksistä[30], kuten vastaanotto-olosuhteita koskevassa direktiivissä säädetään. Jos aineellisia vastaanotto-olosuhteita rajoitetaan, jäsenvaltioiden on edelleen vähintään turvattava hakijan perustarpeet, jotka on määriteltävä kansallisissa järjestelmissä, mikä on myös EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaista. Joidenkin jäsenvaltioiden olisi myös tarkasteltava uudelleen säilöönottokapasiteettiaan ja parannettava merkittävästi säilöönottolaitostensa yleisiä olosuhteita.

Lisäksi on tärkeää edetä kohti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden riittäviä vastaanotto-olosuhteita koskevien vaatimusten yhdenmukaisuutta. Näin voidaan varmistaa sopimuksen moitteeton toiminta, myös edelleen liikkumisen estämisen ja vastuusääntöjen mukaisten siirtojen osalta sekä sen määrittämiseksi, onko jäsenvaltio hyvin varautunut.

Tarvittavien vastaanottotietojen keräämiseen liittyvät jäljellä olevat puutteet on korjattava nopeasti. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi keskityttävä useita sidosryhmiä käsittävien kumppanuuksien perustamiseen ja uudelleentarkasteluun. Tämä koskee erityisesti varhaista kotouttamista koskevia toimenpiteitä.

3.5 Rakenneosa 4 – Oikeudenmukaiset, tehokkaat ja yhdenmukaiset turvapaikkamenettelyt

Jäsenvaltiot tarkistavat kansallista lainsäädäntöään uuteen oikeudelliseen kehykseen mukautumiseksi. Joissakin jäsenvaltioissa turvapaikkahakemusten käsittely on pahasti ruuhkautunut rakenteellisten ongelmien tai riittämättömän henkilöstön ja infrastruktuurin vuoksi, mikä on johtanut pitkiin käsittelyaikoihin. Useimmat näistä jäsenvaltioista ovat toteuttaneet toimia ruuhkien purkamiseksi ja menettelyjen keston lyhentämiseksi. Lisäksi on pyritty varmistamaan, ettei kesäkuun 2026 jälkeen jouduta käyttämään liian pitkään kahta rinnakkaista järjestelmää – toista, jossa sovelletaan nykyistä säännöstöä ja turvapaikkamenettelydirektiiviä, ja toista, joka perustuu turvapaikkamenettelyasetukseen ja jossa käsitellään 12. kesäkuuta 2026 alkaen jätettyjä hakemuksia. Jotkin jäsenvaltiot ovat parantaneet kapasiteettiaan joko lisäämällä pysyvän henkilöstön määrää[31] tai perustamalla erityisiä tiimejä ruuhkien purkamiseksi[32]. Jotkin jäsenvaltiot ovat pyytäneet tätä tarkoitusta varten kohdennettua lisätukea teknisen tuen välineestä tai turvapaikkavirastolta.[33] Asiantuntijakomiteoissa käydään keskusteluita uuden lainsäädännön säännösten selkeyttämiseksi ja näiden kahden järjestelmän välisen siirtymän helpottamiseksi.

Digitalisaatio on tärkeä osa-alue niille jäsenvaltioille, jotka tarkistavat ja virtaviivaistavat työnkulkuaan ja standardoituja operatiivisia menettelyjään. Etenkin yhdennettyjen asianhallintajärjestelmien käyttö ja automaattiset ilmoitukset tehokkaan ja turvallisen tiedonsiirron varmistamiseksi ovat tärkeitä erityisesti silloin, kun mukana on eri viranomaisia. Esimerkiksi Bulgaria edistää turvapaikkamenettelyjen digitalisointia teknisen tuen välineestä saatavalla tuella.

Keskeiset haasteet ja jatkotoimet

Turvapaikkamenettelyyn pääsyyn liittyvät haasteet, kuten rekisteröinnin ja hakemusten jättämiseen kuuluvien tapaamisten viiveet, on ratkaistava. Kehittäessään kapasiteettiaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tarvittavat rekrytoinnit tehdään ajoissa ja että henkilöstö saa asianmukaisen koulutuksen.

---

30 Esimerkiksi jos hakija muuttaa ilman lupaa toiseen jäsenvaltioon tai ei noudata ilmoitusvelvollisuuksia tai johtaa viranomaisia harhaan.

31 Kuten Bulgariassa.

32 Kuten Portugalissa.

33 Belgia ja Saksa.

Osana ohjelmasuunnitteluaan jäsenvaltioiden olisi oltava aktiivisesti yhteydessä oikeuslaitokseen, jotta ne voivat tarkistaa ja tarvittaessa lisätä valitusten käsittelyyn tarvittavaa kapasiteettiaan. Tämä on tarpeen, jotta voidaan lyhentää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyaikaa ja varmistaa järjestelmän yleinen tehokkuus, mikä vähentää ruuhkautumista ja ehkäisee uusien ruuhkien syntymistä. On ratkaisevan tärkeää, että tuomarit, aivan kuten hallintoviranomaisetkin, saavat tarvittaessa oikea-aikaista ja asianmukaista koulutusta.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että pakkokäännyttämistä koskevat väitteet tutkitaan nopeasti, jotta voidaan taata, että perusoikeuksia on noudatettu, mukaan lukien oikeutta päästä turvapaikkamenettelyihin ja palauttamiskiellon periaatetta. Kuten muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumista koskevassa komission tiedonannossa[34] todetaan, kaikkien toimenpiteiden, joilla puututaan Valko-Venäjän ja Venäjän vastaisilla rajoilla vaikuttavaan muuttoliikkeen aseena käyttämiseen ja perusoikeuksien (esim. turvapaikkaoikeuden) rajoittamiseen, on oltava väliaikaisia ja oikeasuhteisia ja rajoituttava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä. Lisäksi on varmistettava, että perusoikeuksien keskeistä sisältöä kunnioitetaan.

3.6 Rakenneosa 5 – Tehokkaat ja oikeudenmukaiset palauttamismenettelyt

Komissio on tehnyt tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa kansallisten täytäntöönpanosuunnitelmien laatimisen yhteydessä turvapaikka- ja palauttamisviranomaisten lähentämiseksi. Tähän mennessä jo 19 jäsenvaltiota tekee kielteiset turvapaikkapäätökset ja palauttamispäätökset samanaikaisesti, kuten sopimuksessa velvoitetaan hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistamista ja virtaviivaistamista koskevien tavoitteiden mukaisesti. Palauttamisasioiden korkean tason verkoston puitteissa järjestettiin erityisiä työpajoja, jotta voitiin jakaa kokemuksia ja nostaa esiin parhaita käytäntöjä.[35] Vastaavien toisten työpajojen aiheena olivat viime hetken turvapaikkahakemukset sekä tavat, joilla palauttamisprosessia voidaan nopeuttaa. Työpajojen ansiosta pystyttiin parantamaan koordinointia ja lyhentämään aikaa turvapaikkahakemusten hylkäämisen ja palauttamismenettelyjen välillä.

Useat jäsenvaltiot päivittävät kansallisia palauttamistapausten hallintajärjestelmiään. Tavoitteena on tehostaa palauttamisen valvontaa, ottaa käyttöön automaattinen integrointi laajempiin muuttoliikkeen hallinnan tietojärjestelmiin ja varmistaa Schengenin tietojärjestelmän kattavampi ja tehokkaampi käyttö.

Kuten Schengen-alueen tilaa koskevassa vuoden 2025 kertomuksessa[36] esitetään, vuonna 2024 tehdyssä palauttamisjärjestelmän tehokkuutta koskevassa temaattisessa Schengen-arvioinnissa nostettiin esiin sekä kentällä tapahtunut kehitys että jatkuvat sisäiset esteet, jotka haittaavat palautuksia. Jotkin jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön kaikkien palauttamisprosessiin osallistuvien viranomaisten välisen yhteissuunnittelun tai vahvistaneet sitä, mikä tukee säännöllistä koordinointia ja mahdollistaa tehokkaamman resurssien kohdentamisen. Riskianalyysiä sekä palauttamista koskevaa ennakoivaa suunnittelua on kuitenkin yhä tarpeen parantaa, sillä ne vahvistavat varautumista ja parantavat resurssien kohdentamista, esimerkiksi auttamalla määrittelemään tukitarpeet Frontexilta saatavaa tukea varten. Kaksi jäsenvaltiota[37] arvioi uudelleen nykyisen palauttamiskapasiteettinsa, myös valmiutensa puuttua pakenemisen riskiin, ja ne ovat nyt lisäämässä näihin tarvittavaa

---

[34] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla, COM(2024) 570 final, EUR-Lex – 52024DC0570 – FI – EUR-Lex.

[35] Alankomaat ja Norja

[36] Tiedote: Komissio luo katsauksen 40 vuotta täyttävän Schengen-alueen tilaan, https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-reports-state-schengen-celebrating-40-years-2025-04-23_en.

[37] Belgia ja Ranska.

kapasiteettia. Joissakin jäsenvaltioissa[38] on vahvistettu vapaaehtoisen paluun ohjelmia, mikä voi parantaa merkittävästi palauttamisen yleistä tehokkuutta.

Frontex tukee aktiivisesti jäsenvaltioita palauttamissopimuksen keskeisten uudistusten täytäntöönpanossa. Tähän sisältyy käynnissä oleva tekninen työ, jonka tarkoituksena on kartoittaa jäsenvaltioiden tarpeet virastolta saatavan tuen suunnittelemiseksi. Frontexin perustama EU:n uudelleenkotouttamisohjelma edistää yhä merkittävämmällä tavalla vapaaehtoista paluuta EU:sta, ja sitä käytetään tällä hetkellä aktiivisesti lähes kaikissa jäsenvaltioissa.

Komission 11. maaliskuuta 2025 antama ehdotus asetukseksi yhteisen järjestelmän perustamisesta unionissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi on keskeinen osatekijä, jolla täydennetään muita sopimusehdotuksia. Sen tavoitteena on nopeuttaa, yksinkertaistaa ja tehostaa palautuksia. Samalla varmistetaan, että perusoikeudet toteutuvat kaikilta osin.

Jäsenvaltioiden kanssa aiheesta käytyjen keskustelujen perusteella komissio julkaisi vuoden 2024 lopussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjan, jossa luetellaan tapoja priorisoida ja virtaviivaistaa kolmansien maiden sellaisten kansalaisten palauttamista, joiden katsotaan olevan uhka yleiselle turvallisuudelle.[39]

Komissio toteuttaa viisumisäännöstön 25 a artiklan mukaisen vuotuisen arvioinnin, joka koskee kolmansien maiden yhteistyötä takaisinottoon liittyvissä kysymyksissä, ja kiinnittää sen yhteydessä erityistä huomiota takaisinottoa koskevaan yhteistyöhön sellaisten kolmansien maiden kanssa, joiden kansalaisiin todennäköisesti sovelletaan rajamenettelyä.

Keskeiset haasteet ja jatkotoimet

Komissio katsoo, että on ensisijaisen tärkeää edetä edellä mainitusta palauttamista koskevasta asetusehdotuksesta käytävissä neuvotteluissa, ja kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa saattamaan neuvottelut päätökseen mahdollisimman pian ja joka tapauksessa ennen kuin sopimuksen soveltaminen alkaa kesäkuussa 2026.

Jäsenvaltioiden on puututtava nykyisiin sisäisiin tehottomuuksiin, kuten viranomaisten välisen koordinoinnin vähyyteen ja menettelyjen monimutkaisuuteen, jotta voidaan varmistaa, että sopimuksen mukaisten uusien velvoitteiden täytäntöönpano on mahdollisimman tehokasta. Tämä koskee erityisesti rajalla tapahtuvaa palauttamismenettelyä koskevia velvoitteita. Palauttamisjärjestelmän yleinen tehokkuus syntyy riittävistä resursseista, saumattomista prosesseista kolmansien maiden kansalaisten palauttamisen jatkuvan seurannan varmistamiseksi ja palautusten käsittelemisestä suunnitellulla ja ennakoitavalla tavalla[40].

EU:n palauttamisasioiden koordinaattori tukee edelleen jäsenvaltioita näiden haasteiden ratkaisemisessa. Palauttamisasioiden koordinaattori laatii parhaillaan tehokasta työnkulkua koskevaa käsikirjaa, jossa annetaan ohjeita rajalla tapahtuvaan palauttamismenettelyyn osallistuville toimijoille jäsenvaltioissa. Lisäksi se kannustaa edelleen käyttämään palauttamista koskevaa kuulutusta Schengenin tietojärjestelmässä.

---

[38] Alankomaat, Bulgaria, Itävalta ja Norja.

[39] Commission Staff Working Document on the return of illegally staying third-country nationals posing a security threat (Komission yksiköiden valmisteluasiakirja laittomasti oleskelevien, turvallisuusuhkan aiheuttavien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta), 17.12.2024, https://home-affairs.ec.europa.eu/document/1a5b1f9c-af3b-4dc7-a01f-55d64c43b926_en.

[40] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Vuoden 2025 kertomus Schengen-alueen tilasta, COM(2025) 185 final, EUR-Lex – 52025DC0185 – FI – EUR-Lex.

EU:n palauttamisasioiden koordinaattori käynnisti maaliskuussa 2025 kohdennetun toimen, joka koskee palautuksiin varautumista ja palauttamisvalmiuden suunnittelua. Toimella pyritään edistämään hyviä käytäntöjä, joita joillakin jäsenvaltioilla on jo käytössä, ja auttamaan tunnistamaan palauttamisvalmiuden suunnittelun keskeiset ja yhteiset osatekijät, jotta voidaan edistää johdonmukaista yhteistä lähestymistapaa kaikkialla EU:ssa. Frontexilla on tärkeä rooli tämän palauttamista koskevan kohdennetun toimen täytäntöönpanossa.

Frontex toimittaa jäsenvaltioille kattavan kyselyn, jolla kartoitetaan mahdollista tarvetta palautusta koskevalle Frontexin tuelle vuonna 2026. Virasto järjestää marraskuussa 2024 pidetyn johdantokokouksen tulosten perusteella kahdenvälisiä kokouksia kaikkien asiasta kiinnostuneiden jäsenvaltioiden kanssa, jotta voidaan paremmin suunnitella ja tutkia, miten kunkin jäsenvaltion tarpeet voidaan ottaa huomioon.

3.7 Rakenneosa 6 – Uudet vastuuta koskevat säännöt toimiviksi

Sopimuksen yleisen toiminnan kannalta on olennaisen tärkeää, että nykyiset Dublin-säännöt ja turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa, jäljempänä ’hallinta-asetus’, asetetut uudet säännöt oikeudenmukaisesta vastuunjaosta toimivat moitteettomasti.

Dublin-asetuksen mukaisten siirtojen määrä unionissa on viime vuosina ollut hyvin alhainen, mikä on heikentänyt merkittävästi järjestelmän tuloksellisuutta. Komission ja kansallisen tason teknisessä työssä keskitytään siirtojen toteuttavuuden parantamiseen.

Komissio viimeistelee parhaillaan täytäntöönpanosäädöstä, jolla kumotaan nykyiset täytäntöönpanosäännöt, ja se on tarkoitus hyväksyä heinäkuussa 2025.[41] Operatiivisella tasolla säädöksellä helpotetaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa ja tällä tavoin nopeutetaan ja helpotetaan siirtoja. Tämä sisältää myös vakiomuotoiset lomakkeet vastaanottopyyntöjä ja takaisinottoilmoituksia, siirtoja sekä sisäisen siirron menettelyä ja tietojenvaihtoa varten. Uudet täytäntöönpanosäännöt on laadittu tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Kun ne on hyväksytty, eu-LISA toteuttaa teknisiä mukautuksia, jotta nämä menettelyt voidaan ottaa käyttöön kunkin jäsenvaltion järjestelmässä.

Käydessään vuoropuhelua jäsenvaltioiden kanssa sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvien tarpeiden arvioinnista komissio kiinnitti erityistä huomiota tarpeeseen parantaa vastuujärjestelmää ja kansallisten Dublin-yksiköiden toimintaa. Komission jäsenvaltioille antamat suositukset koskivat etenkin hyvin toimivan vastuujärjestelmän ja jäsenvaltioiden välisten siirtojen tehokkaan toteutuksen varmistamista. Useimmat jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön suunnitelmia henkilöstön lisäämiseksi, työnkulun tarkistamiseksi ja/tai olemassa olevan infrastruktuurin parantamiseksi tehokasta asianhallintaa varten.

Huhtikuussa 2025 turvapaikkavirasto julkaisi mallit kahdelle perheenjäsenten jäljittämistä koskevalle lomakkeelle vastuun määrittämisen helpottamiseksi: toinen malli on laadittu aikuisia hakijoita ja toinen yksin maahan tulevia alaikäisiä koskevaa lomaketta varten.[42] Kumpaankin lomakkeeseen on liitetty käytännön opas perheenjäsenten jäljittämisestä sekä

[41] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 118/2014, annettu 30 päivänä tammikuuta 2014, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 soveltamista koskevista säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 1560/2003 muuttamisesta, EUVL L 39, 8.2.2014, s. 1–43, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2014/118/oj.

[42] Hallinta-asetuksen 22 artiklan 1 kohta.

EU:n jäsenvaltioissa ja Schengenin säännöstöön osallistuvissa maissa että kolmansissa maissa.[43]

Keskeiset haasteet ja jatkotoimet

Kaikkien jäsenvaltioiden on varmistettava, että ne soveltavat uusia sääntöjä, myös vastaanottopyyntöjen, takaisinottoilmoitusten ja siirtojen osalta. Lisäämällä toteutettujen siirtojen kokonaismäärää edistetään järjestelmän tuloksellista toimintaa, vähennetään luvattoman liikkumisen kannustimia ja varmistetaan sopimuksen mukainen vastuunjaon ja yhteisvastuun välinen tasapaino. Koska edellytykset toimiville siirroille kaikkiin EU:n jäsenvaltioihin ja kaikista EU:n jäsenvaltioista ovat olemassa, ja kun otetaan huomioon sovellettavat säännöt, siirtoja kaikkiin jäsenvaltioihin olisi tehtävä jo nyt. Tämä on olennaisen tärkeää, jotta uusiin vastuusääntöihin siirrytään tosiasiallisesti ja jotta vuotuinen solidaarisuussykli toimii asianmukaisesti.

Uusien vastuusääntöjen täytäntöönpano liittyy myös läheisesti uuden Eurodac-asetuksen tulokselliseen täytäntöönpanoon. Jäsenvaltioiden on varmistettava teknisen valmiuden lisäksi se, että niiden kansallisilla viranomaisilla on pääsy kaikkiin tietoihin, jotka ovat merkityksellisiä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisen kannalta, ja että viranomaiset pääsevät päivittämään järjestelmässä olevia tietoja esimerkiksi vastuujäsenvaltiota koskevalla tiedolla sekä hallinta-asetuksen että Eurodac-asetuksen mukaisesti.

Kun uudet täytäntöönpanosäännöt on hyväksytty, eu-LISA toteuttaa teknisiä toimenpiteitä helpottaakseen ja nopeuttaakseen DubliNetin kautta tapahtuvaa jäsenvaltioiden viestintää.

3.8 Rakenneosa 7 – Yhteisvastuu toimivaksi

Työ jatkuu lokakuussa 2025 käynnistyvän vuotuisen yhteisvastuusyklin sekä kesäkuuhun 2026 mennessä perustettavan pysyvän yhteisvastuumekanismin ja EU:n teknisen tason yhteisvastuufoorumin valmistelemiseksi. Sopimuksella käyttöönotetussa yhteisvastuumekanismissa jäsenvaltiot voivat valita, millä tavalla ne osallistuvat yhteisvastuutoimiin. Mahdollisuutena on valita sisäisten siirtojen, rahoitusosuuksien ja luontoissuorituksina annettavan avun välillä.

Toimissa on tähän mennessä keskitytty yhteisvastuufoorumiin (Solidarity Platform ’Pact’), jossa ovat mukana jäsenvaltiot, komissio ja turvapaikkavirasto. Huhtikuussa 2025 järjestetyssä yhteisvastuufoorumin kokouksessa keskusteltiin yhteisvastuumekanismin käyttöönoton keskeisistä osista ja edistettiin valmisteluja EU:n teknisen tason yhteisvastuufoorumin perustamiseksi. Komissio esitteli jäsenvaltioille luonnoksen EU:n teknisen tason yhteisvastuufoorumin tehtävänkuvauksesta ja työjärjestyksestä ja ilmoitti EU:n yhteisvastuukoordinaattorin[44] nimittämisestä. Hallinta-asetusta käsittelevän komission asiantuntijaryhmän kokouksessa keskusteltiin yhteisvastuumekanismista ja käytettävissä olevien yhteisvastuutoimenpiteiden tarjoamiseen liittyvistä järjestelyistä.[45] Rahoitusosuuksia varten on kehitetty mekanismi, joka vahvistetaan asiaan liittyvässä hallinta-asetuksen täytäntöönpanosäädöksessä.

Yhteisvastuumekanismin täytäntöönpano edellyttää, että jäsenvaltioilta saatuja laadukkaita tietoja vaihdetaan oikea-aikaisesti. Komissio tekee tiivistä yhteistyötä EU:n virastojen ja jäsenvaltioiden kanssa muuttoliikettä koskevaa EU:n varautumis- ja kriisisuunnitelmaa

[43] Practical Guide on Family Tracing Part I: https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-family-tracing-part-i-principles-practices; Practical Guide on Family Tracing Part II: https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-family-tracing-part-ii-tracing-AMMR.

[44] Hallinta-asetuksella perustettu EU:n yhteisvastuukoordinaattori koordinoi yhteisvastuumekanismin täytäntöönpanoa. Koordinointi toteutetaan pääasiassa teknisen tason yhteisvastuufoorumin kautta.

[45] Hallinta-asetuksen 46 artiklan 2 kohta.

toteuttavassa verkostossa, jotta voidaan tunnistaa vuotuista yhteisvastuusykliä varten tarvittavien tietojen keräämiseen ja/tai siirtämiseen liittyvät tarpeet ja haasteet ja jotta niihin voidaan puuttua. Komissio testasi huhti-marraskuussa 2024 tietojen keräämistä. Lisäksi tarkoituksena oli varmistaa tietojen konsolidointi ja analyysien jakaminen Euroopan vuotuista turvapaikka- ja muuttoliikekertomusta varten. Tältä pohjalta suunniteltiin tehokas tietojenvaihtoprosessi. Komissio on myös sopinut asiaa koskevista yhteistyöjärjestelyistä turvallisuusviraston ja Frontexin kanssa ja valmistelee vastaavaa yhteistyötä Europolin kanssa. Yhteinen tietopohja ja tietojen jakaminen ovat olennaisen tärkeitä sopimuksen onnistuneen täytäntöönpanon varmistamisessa.

Keskeiset haasteet ja jatkotoimet

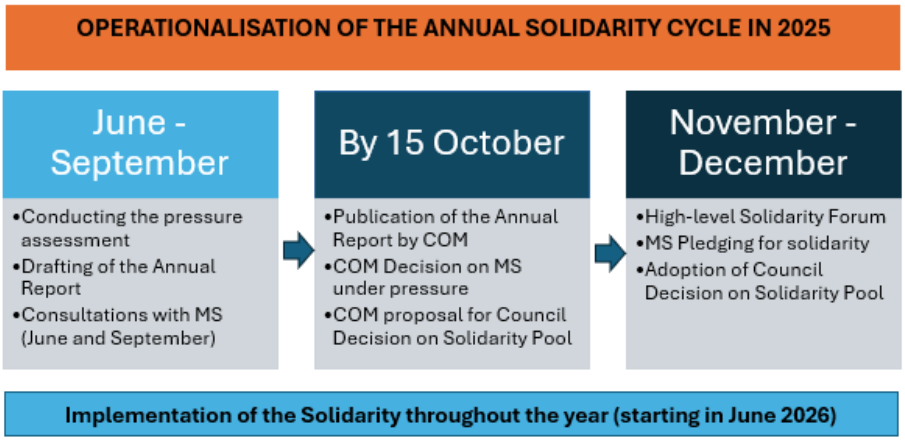
Ensimmäistä vuotuista turvapaikka- ja muuttoliikekertomusta valmistellaan parhaillaan. Jäsenvaltiot ja EU:n virastot toimittivat pyydetyt tiedot komissiolle 1. kesäkuuta mennessä. EU:n virastojen kanssa toteutetun tiiviin yhteistyön ansiosta tiedonkeruuprosesseja pystyttiin yksinkertaistamaan ja virtaviivaistamaan merkittävästi. Komissio, Euroopan ulkosuhdehallinto, jäsenvaltiot ja EU:n virastot keskustelevat ensimmäisestä kertomusluonnoksesta muuttoliikettä koskevaa varautumis- ja kriisisuunnitelmaa käsittelevän verkoston kokouksessa heinäkuussa. Kertomus on määrä hyväksyä 15. lokakuuta mennessä. On edelleen ratkaisevan tärkeää, että jäsenvaltiot jatkavat tarvittavien tietojen oikea-aikaista, täsmällistä ja kattavaa raportointia, myös palauttamisen ja vastaanoton osalta.

Vuotuiseen kertomukseen sisältyvä analyysi tukee komission täytäntöönpanopäätöstä, jossa yksilöidään jäsenvaltiot, joihin kohdistuu muuttoliikepaine tai muuttoliikepaineen riski tai joissa on merkittävä muuttoliiketilanne. Analyysin avulla valmistellaan myös komission ehdotusta neuvoston täytäntöönpanosäädökseksi, jolla perustetaan muuttoliiketilanteen hallitsemista tukeva vuotuinen yhteisvastuureservi. Molempien ehdotusten on määrä valmistua viimeistään 15. lokakuuta 2025.

Samalla kun komissio nimeää jäsenvaltiot, joihin kohdistuu muuttoliikepaine tai muuttoliikepaineen riski tai joissa on merkittävä muuttoliiketilanne, se antaa arvion siitä, ovatko kansalliset järjestelmät hyvin varautuneita. Arvio vaikuttaa suoraan kyseisten jäsenvaltioiden mahdollisuuteen käyttää yhteisvastuureserviä ja/tai pyytää yhteisvastuusitoumuksensa mukaisen tarjouksen täyttä tai osittaista vähentämistä.

Komission arvioinnissa tarkastellaan myös mahdollisia systeemisiä puutteita (Dublin-asetuksen mukaisten) vastuusääntöjen täytäntöönpanossa yhteisvastuutoimista hyötyvissä jäsenvaltioissa. Erityisesti tarkastellaan puutteita, jotka voivat haitata vakavalla tavalla Dublin-järjestelmän toimintaa. Jos komissio havaitsee tällaisen tilanteen, osallistuvat jäsenvaltiot eivät ole velvollisia toteuttamaan sitoumustensa mukaisia yhteisvastuutarjouksia tai soveltamaan vastuun korvaamista.

Ensimmäinen EU:n teknisen tason solidaarisuusfoorumin kokous pidetään vuoden 2026 alussa. Foorumin tehtävänkuvausta ja työjärjestystä viimeistellään parhaillaan. Turvapaikkavirasto laatii tällä hetkellä käytännön opasta yhteisvastuumekanismin täytäntöönpanosta sisäisten siirtojen ja vastuun korvaamisen osalta.



3.9 Rakenneosa 8 – Varautuminen ja valmiussuunnittelu

Valmiussuunnittelu on olennainen osa sopimusta. Sillä varmistetaan, että turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmät toimivat asianmukaisesti ja pystyvät mukautumaan nopeasti muuttoliiketilanteessa tapahtuviin äkillisiin muutoksiin.

Tukeakseen jäsenvaltioita valmiussuunnitelmien valmistelussa, kuten vastaanotto-olosuhteita koskevassa direktiivissä edellytetään, turvapaikkavirasto kehitti marraskuussa 2024 mallin, jota jäsenvaltioiden on käytettävä. Lisäksi se julkaisi käsikirjan esimerkeistä ja hyvistä käytännöistä ja järjesti koulutusseminaareja verkossa. Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) järjesti maaliskuussa 2025 jäsenvaltioille valmiuksienkehittämistyöpajan skenaarioiden mallintamisesta ja valmiussuunnittelusta. Tehostaakseen muuttoliikettä koskevan valmiussuunnittelun eri osa-alueisiin liittyvää teknistä vaihtoa komissio käynnisti uudelleen varautumissuunnittelua käsittelevän alaryhmän. Ryhmä toimii muuttoliikettä koskevaa EU:n varautumis- ja kriisisuunnitelmaa toteuttavassa verkostossa.

Lakisääteinen määräaika turvapaikkavirastolle toimitettaville kansallisille valmiussuunnitelmille oli 12. huhtikuuta 2025. Tähän mennessä 22 jäsenvaltiota on hyväksynyt valmiussuunnitelmansa ja tehnyt suunnitelmaa koskevan ilmoituksen.[46]

Keskeiset haasteet ja jatkotoimet

Jäsenvaltioiden, jotka eivät ole vielä tehneet valmiussuunnitelmaa koskevaa ilmoitusta turvapaikkavirastolle, olisi tehtävä se kiireellisesti.

Suurin osa turvapaikkavirastolle ilmoitetuista suunnitelmista sisältää mallin keskeiset osat, joskin tietojen kattavuudessa on eroja. Jäsenvaltioita kehotetaan varmistamaan, että mallin kaikkiin osiin (esim. turvapaikka-asiat, vastaanotto ja yksin maahan tulevat alaikäiset) on liitetty konkreettisia toimenpiteitä, joiden tueksi esitetään tarkasti kuvatut skenaariot ja indikaattorit sekä varautumistoimenpiteet.

Kaikkien jäsenvaltioiden on myös huolehdittava siitä, että suunnitelmat palvelevat tarkoitustaan. Suunnitelmia on päivitettävä ja tarkistettava ja myös testattava silloin, kun se on mahdollista. On myös tärkeää varmistaa johdonmukaisuus muiden muuttoliikettä koskevien valmiussuunnitelmien kanssa. (Näitä ovat esimerkiksi rajoja tai palauttamista koskevat suunnitelmat.) Lisäksi olisi toteutettava varautumista tukevia käytännön toimia (esim. logistiikan ja hankintojen valmistelun, varastoinnin, koulutuksen tai vastaanoton

[46] 26 jäsenvaltion on toimitettava kansalliset valmiussuunnitelmat turvapaikkavirastolle. Tšekki, Puola ja Alankomaat ilmoittivat turvapaikkavirastolle viivästyksistä. Unkari ei toimittanut tietoja.

puskurikapasiteetin osalta) sen varmistamiseksi, että kapasiteetti saadaan käyttöön joustavalla ja tehokkaalla tavalla. Komissio julkaisee lokakuussa annettavassa vuotuisessa kertomuksessa tietoja valmiustasosta unionissa ja jäsenvaltioissa EU:n virastoilta, erityisesti Frontexilta ja turvapaikkavirastolta, saadun palautteen perusteella. Vuodesta 2026 alkaen vastaanottoa ja turvapaikka-asioita koskevaa valmiussuunnittelua arvioidaan osana turvapaikkaviraston monivuotista seurantaohjelmaa.

3.10 Rakenneosa 9 – Kansainvälistä suojelua hakevia ja haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevat uudet takeet ja perusoikeuksien toteutumisen valvonnan tehostaminen

Sopimuksella luodaan tärkeä tasapaino paitsi yhteisvastuun ja vastuunjaon välille myös EU:sta suojelua hakevien henkilöiden velvoitteiden ja oikeuksien välille. Sopimuksella otetaan käyttöön uusia elementtejä, jotka liittyvät perusoikeuksien riippumattomaan seurantaan seulonnan ja rajalla toteutettavien turvapaikkamenettelyjen aikana, tehostettuihin menettelytakeisiin ja suojelutoimenpiteisiin, kuten maksuttomaan oikeudelliseen neuvontaan ja tiedottamiseen. Lisäksi sopimukseen sisältyy selkeitä ja tiukennettuja säännöksiä, jotka koskevat haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä ja henkilöitä, joiden vastaanottoon liittyy erityisiä tarpeita. Näihin kuuluvat erityisesti lapset, mukaan lukien yksin maahan tulevat alaikäiset. Vaikka joitakin puutteita on edelleen, jäsenvaltioiden kansallisissa täytäntöönpanosuunnitelmissa otetaan yleisesti ottaen huomioon oikeuksien ja velvollisuuksien välinen kokonaistasapaino, ja niihin on sisällytetty edellä mainitut uudet elementit. On tärkeää, että nämä seikat huomioidaan koko täytäntöönpanoprosessin ajan niin lainsäädännössä, operatiivisessa toiminnassa kuin resurssien kohdentamisessakin.

Jäsenvaltioiden täytäntöönpanotyötä tuettiin asiantuntijakomitean kokouksilla, joissa laadittiin selvennyksiä ja ohjeita asiaa koskevien säännöksien soveltamisen tueksi. Komissio järjesti syyskuussa 2024 jäsenvaltioiden kanssa kaikkia uusia lainsäädännöllisiä välineitä koskeneen kokouksen, jossa keskityttiin erityisesti lapsia, myös yksin maahan tulevia alaikäisiä, koskevien säännösten ja suojatoimien täytäntöönpanoon.

Kuten seulonta-asetuksessa[47] edellytetään, EU:n perusoikeusvirasto toimitti jäsenvaltioille syyskuussa 2024 riippumatonta perusoikeusmekanismia koskevat suuntaviivat[48]. Suuntaviivoissa esitetään tapoja, joilla mekanismi auttaa ehkäisemään oikeuksien loukkauksia, suojelemaan uhreja ja tukemaan sellaisten väitteiden tutkintaa, jotka koskevat viranomaisten väärinkäytöksiä.

Turvapaikkavirasto laatii parhaillaan tiedotusmateriaalia, ja käytännön opas tietojen antamisesta turvapaikkamenettelyssä valmistuu vuonna 2026. Turvapaikkavirasto on julkaissut haavoittuvuuteen liittyviä käytännön oppaita, jotka koskevat mielenterveyden arviointia kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden osalta sekä sellaisten hakijoiden osalta, joiden haavoittuvuus liittyy seksuaaliseen suuntautumiseen, sukupuoli-identiteettiin, sukupuolen ilmaisuun ja sukupuoliominaisuuksiin.[49] Turvapaikkaviraston on tarkoitus vielä

---

47 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1356, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta ja asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 ja (EU) 2019/817 muuttamisesta, EUVL L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj/fin.

48 Kansallisten riippumattomien mekanismien perustaminen perusoikeuksien noudattamisen seurantaan EU:n ulkorajoilla, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-monitor-fundamental-rights-eu-external-borders_fi.pdf.

49 Practical guide on applicants with diverse sexual orientations, gender identities, gender expressions and sex characteristics – Cross-cutting elements (seksuaalisuus- ja sukupuolinäkökohdat), https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-SOGIESC-cross-cutting-elements; Mental Health and Well-being of Applicants for International Protection Part I (mielenterveys ja hyvinvointi – osa 1):

tänä vuonna julkaista vuoden 2019 oppaaseen perustuva päivitetty käytännön opas lapsen edusta turvapaikkamenettelyissä, arviointiväline lapsen edun arviointia varten ja lapsiystävällinen tietopaketti turvapaikkamenettelyistä ja lapsia koskevista menettelyllisistä takeista. Lisäksi turvapaikkavirasto valmistelee haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin liittyvien koulutusmoduulien tarkistamista. Näihin kuuluvat esimerkiksi turvapaikkamenettelyssä olevia lapsia koskeva moduuli, sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreja koskeva moduuli ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden vastaanottoa koskeva moduuli. Turvapaikkavirasto tarkistaa parhaillaan haavoittuvuuksien huomioimista turvapaikka-asioissa ja vastaanotossa koskevia ohjeitaan, ja työ on määrä saada päätökseen ennen vuoden 2026 puoliväliä. Turvapaikkavirasto päivittää iän arviointia koskevat vuoden 2018 ohjeet ja julkaisee ne vielä tänä vuonna.

Useimmat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet perusoikeuksien riippumattoman seurantamekanismin perustamisesta kansallisissa täytäntöönpanosuunnitelmissaan, ja jotkin niistä ovat jo yhteydessä olemassa oleviin kansallisiin elimiin ja mahdollisiin palveluntarjoajiin.[50] Vastaavasti useimmilla jäsenvaltioilla joko on jo käytössä maksuton oikeudellinen neuvonta hallinnollisen vaiheen aikana tai ne ovat sisällyttäneet sen suunnitelmiinsa.[51]

Lisäksi jäsenvaltiot valmistelevat arviointiin tehtäviä mukautuksia ja kohdennetun tuen tarjoamista henkilöille, joilla on haavoittuvuuksia tai menettelyyn liittyviä erityistarpeita. Näihin voi sisältyä esimerkiksi standardoitujen operatiivisten menettelyjen ylläpitoa koskevien ohjeiden tarkistamista tai uusien kumppanuuksien luomista asiaan liittyviä tehtäviä varten, kuten esimerkiksi Irlannissa on tarkoitus tehdä, sekä henkilöstön lisäämistä. Useat jäsenvaltiot suunnittelevat myös sopivampien vastaanottotilojen käyttöönottoa haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, kuten perheille.[52]

Useat jäsenvaltiot ovat valmistautuneet uuden monialaisen iänarviointiprosessin täytäntöönpanoon ja toteuttaneet tarvittavat järjestelmäuudistukset, jotta yksin maahan tuleville alaikäisille voidaan osoittaa laillinen huoltaja tai edustaja, kuten uusissa vaatimuksissa edellytetään. Jotkin jäsenvaltiot tarkistavat yksin maahan tuleville alaikäisille osoitettujen edustajien nimeämismenettelyjä, kun taas toiset kehittävät tai vahvistavat lapsen edun arviointia ja siihen liittyviä jatkotoimia koskevia menettelyjä ja ohjeita.

Keskeiset haasteet ja jatkotoimet

Tämän rakenneosan yleinen haaste liittyy tarpeeseen koordinoida tarvittavien operatiivisten järjestelyjen toteutus eri kumppaneiden ja yhteisöjen, kuten oikeusavun, koulutuksen, sosiaalihuollon tai terveydenhuollon, kanssa. Useat jäsenvaltiot ovat myös tuoneet esiin haasteita, jotka liittyvät alaikäisiä koskeviin uudistuksiin[53] sekä haavoittuvuusarviointia ja sen jälkeen tarjottavaa tukea koskeviin vaatimuksiin. Toisissa jäsenvaltioissa ei edelleenkään ole

---

https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-11/Practical-guide-mental-health-well-being-applicants-part-i-senior-management.pdf; Mental Health and Well-being of Applicants for International Protection Part II (mielenterveys ja hyvinvointi – osa 2): https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-11/Practical-guide-mental-health-well-being-applicants-part-ii-first-line-officers.pdf.

50 23 jäsenvaltiolla on asiaa koskevia merkityksellisiä tietoja kansallisissa täytäntöönpanosuunnitelmissaan, tosin joidenkin antamat tiedot eivät ole kovin yksityiskohtaisia. Ongelmat on jo nostettu esiin, ja ne koskevat muun muassa Bulgariaa, Italiaa ja Maltaa. Itävalta ja Kreikka eivät ole viitanneet tähän asiaan.

51 Maksuton oikeudellinen neuvonta on jo käytössä joissakin jäsenvaltioissa. Näitä ovat Saksa, Belgia, Kroatia, Ranska ja Portugali. Mukautukset ovat kuitenkin tarpeen. Jäsenvaltioista 18 ilmoittaa kansallisissa täytäntöönpanosuunnitelmissaan suunnittelevansa maksuttoman oikeudellisen neuvonnan käyttöönottoa. Se ei ole vielä käytössä Kreikassa, Unkarissa eikä Puolassa.

52 Näitä jäsenvaltioita ovat esimerkiksi Kypros, Latvia, Malta ja Slovenia.

53 Esimerkiksi yksin maahan tuleville alaikäisille osoitettujen edustajien nimittämisprosessin ja laillisten huoltajien riittävän määrän varmistamisen osalta: Viro, Ranska, Latvia ja Liettua.

sopivia vastaanottopaikkoja henkilöille, joilla on erityistarpeita, kuten lapsille, ja/tai vastaanottopaikkoja ei ylipäätään ole.[54]

Jäsenvaltioiden olisi tulevina kuukausina varmistettava, että perusoikeuksien valvonnasta vastaavat kansalliset elimet määritellään ja nimetään ja että niiden riippumattomuus taataan. Lisäksi on otettava käyttöön asiaankuuluvat yhteistyöjärjestelyt.[55] Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava riittävät resurssit perusoikeuksien seurantamekanismia ja maksutonta oikeudellista neuvontaa varten. Tämä pitää sisällään rekrytoinnin ja koulutuksen tarvittavaa henkilökapasiteettia varten sekä laadunvalvontamekanismin, jos nämä palvelut ulkoistetaan. Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, että yksin maahan tulevia alaikäisiä varten on saatavilla riittävä määrä koulutettuja edustajia, kuten turvapaikkamenettelyasetuksessa edellytetään. Monissa tapauksissa tämä saattaa edellyttää yhteydenottoa muihin asiaankuuluviin kansallisiin viranomaisiin ja ministeriöihin. Jäsenvaltioiden, joiden suunnitelmat ovat vielä kesken tai vahvistamatta, on saatettava ne päätökseen kiireellisesti, jotta toimintavalmiuden saavuttaminen ei viivästyisi enempää.[56]

3.11 Rakenneosa 10 – Kotouttaminen ja lailliset väylät suojelun varmistamiseksi

Tehokkaat kotouttamista ja osallisuutta edistävät toimenpiteet ovat tärkeä osa hyvin hallittua muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikkaa, sillä ne edistävät sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Ne auttavat maahanmuuttajia hankkimaan toimeentulonsa itse ja samalla antamaan panoksensa yhteiskuntaan, talouteen ja EU:n kilpailukykyyn.

Useat jäsenvaltiot ilmaisivat kansallisissa täytäntöönpanosuunnitelmissaan, että niiden on investoitava enemmän toimiin tai jatkettava toimiaan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kotouttamisen tukemiseksi. Tähän kuuluvat esimerkiksi varhaista kotouttamista koskevien toimenpiteiden kehittäminen ja tutkintojen tunnustamista ja taitojen validoimista koskevan prosessin tehostaminen. Haasteena on edelleen asunnon tosiasiallinen saatavuus.[57]

EU tukee jäsenvaltioita kotouttamista koskevissa toimissa rahoittamalla, kehittämällä ohjeita ja edistämällä monitasoisia kumppanuuksia, joihin osallistuvat maahanmuuttajat, vastaanottavat yhteisöt, työmarkkinaosapuolet ja talouselämän osapuolet, kansalaisyhteiskunta ja yksityinen sektori.[58]

Komissio hyväksyi marraskuussa 2020 kotouttamista ja osallisuutta koskevan toimintasuunnitelman 2021–2027[59] yhtenä ensimmäisistä toimista, joilla sopimusta ryhdyttiin viemään eteenpäin. Tämän tiedonannon ohella komissio esittää komission yksiköiden valmisteluasiakirjan, jossa esitetään puolivälikatsaus toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta sekä nostetaan esiin hyviä käytäntöjä, jäljellä olevia haasteita ja osa-alueita, joilla tarvitaan lisätoimia. Valmisteluasiakirjassa on myös tietoa ja välineitä suojelun tarpeessa olevien henkilöiden kotouttamisen tukemiseen. Tavoitteena on auttaa jäsenvaltioita aseman

[54] Esimerkiksi Belgia, Kreikka, Latvia, Liettua, Alankomaat ja Kypros.

[55] Ks. myös https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms_en.pdf.

[56] Esimerkiksi Itävalta, Belgia, Tanska, Kreikka, Puola ja Unkari.

[57] Tämä oli keskeinen aihe myös turvapaikkaviraston perustaman vastaanoton yhteyspisteiden verkoston viimeisimmässä puolivuosittaisessa kokouksessa (toukokuussa 2025).

[58] Esimerkkejä ovat Euroopan kotouttamisverkosto, johon kuuluu maahanmuuttajien kotouttamisesta vastaavien kansallisten viranomaisten edustajia kaikista 27 jäsenvaltiosta sekä Islannista ja Norjasta; maahanmuuttajien näkemyksiä käsittelevä asiantuntijaryhmä; maahanmuuttajien kotouttamista koskeva alueiden komitean kumppanuus; ja EU:n kaupunkiagendaan kuuluva osallisuutta koskeva kumppanuus, johon kuuluu toimijoita eri hallintotasoilta.

[59] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Kotouttamista ja osallisuutta koskeva toimintasuunnitelma 2021–2027, COM(2020) 758 final, EUR-Lex – 52020DC0758 – EN – EUR-Lex.

määrittelyä koskevan asetuksen[60] ja vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin täytäntöönpanossa, myös kansainvälistä suojelua hakevien ja saavien henkilöiden varhaista kotouttamista koskevien toimenpiteiden osalta.

Laillisia suojelun väyliä koskevat tavoitteet etenevät uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevasta unionin kehyksestä annetun asetuksen[61] täytäntöönpanon myötä. Väline perustuu vapaaehtoisuuteen, joten jäsenvaltiot ovat voineet itse arvioida, onko niillä tarvetta mukauttaa nykyisiä ohjelmia ja työnkulkuja asetuksen tuomien uusien elementtien mukaan. Komissio järjesti kolme uudelleensijoittamista käsittelevän asiantuntijaryhmän kokousta, joissa keskusteltiin tietyistä asetuksen säännöksistä ja niiden täytäntöönpanosta. Lisäksi turvapaikkaviraston perustaman uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevan verkoston kokouksissa keskusteltiin operatiivisesta tuesta, jota jäsenvaltiot voivat tarvita toteuttaessaan uusiin sääntöihin perustuvia ohjelmiaan. Valmistellakseen ensimmäistä uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevaa unionin suunnitelmaa komissio järjesti kaksi uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä käsittelevän korkean tason komitean kokousta, joissa keskusteltiin prioriteeteista.

Keskeiset haasteet ja jatkotoimet

Kotouttamista ja osallisuutta koskevan toimintasuunnitelman väliarviointi osoittaa, että maahanmuuttajien kotouttamistulokset ovat yleisesti ottaen parantuneet vuodesta 2021. Haasteet jatkuvat kuitenkin yhä kaikilla neljällä pääasiallisella toiminta-alalla, jotka ovat koulutus, työllisyys, terveydenhuolto ja asuminen.[62] On edelleen tarpeen jatkaa kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin kohdentuvia toimia. Erityistä huomiota on kiinnitettävä naisiin, lapsiin ja henkilöihin, joilla on erityistarpeita. Väliarvioinnissa korostetaan myös sitä, että on tärkeää toimia yhdennetymmällä tavalla ja vahvistaa koordinointia jäsenvaltioiden eri hallintotasojen välillä, erityisesti rahoitussuunnittelun ja -tuen osalta. Lisäksi väliarvioinnissa huomioidaan jäsenvaltioiden haasteet niiden pyrkiessä hakemaan tasapainoa maahanmuuttajien kotouttamisen ja oman väestönsä hyvinvoinnin välille. Komissio ottaa jatkotoimissa huomioon toimintasuunnitelman väliarvioinnista saadut tiedot.

Yleisemmin tarkasteltuna, tällä hetkellä vallitsevassa vaikeassa asuntomarkkinatilanteessa, suojelua saaville henkilöille ei ole tarjolla riittävästi asuntoja. Tämä vaikeuttaa vastaanottopaikkojen vapautumista, mikä puolestaan vaikuttaa vastaanottokapasiteettiin. Joidenkin jäsenvaltioiden tavoitteena on myös yksinkertaistaa ja nopeuttaa oleskelulupien ja muiden suojelua saavien henkilöiden tarvitsemien asiakirjojen myöntämismenettelyjä.

Uudelleensijoittaminen ja humanitaarinen maahanpääsy ovat tärkeä osa kestävää ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Korkean tason komiteassa esitettyjen tietojen ja jäsenvaltioiden alustavien kannanottojen perusteella komissio esittää ehdotuksensa uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevaksi unionin suunnitelmaksi syksyyn mennessä. Unionin suunnitelman tavoitteena on toimia strategisena välineenä, joka tukee uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevien unionin toimien sisällyttämistä kokonaisvaltaisiin kumppanuuksiin ja vuoropuheluihin keskeisten kolmansien

---

60 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1347, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiselle kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle ja myönnetyn suojelun sisällölle, neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU kumoamisesta, EUVL L, 2024/1347, 22.5.2024, Asetus – EU – 2024/1347 – FI – EUR-Lex.

61 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1350, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevan unionin kehyksen käyttöönotosta ja asetuksen (EU) 2021/1147 muuttamisesta, EUVL L 2024/1350, 22.5.2024, Asetus – EU – 2024/1350 – FI – EUR-Lex.

62 Lisätietoja on tämän tiedonannon liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ”Mid-term review of the Commission Action Plan on Integration and Inclusion 2021–2027”.

maiden kanssa. Komission ehdotuksen jälkeen neuvosto ja jäsenvaltiot viimeistelevät unionin suunnitelman siten, että neuvosto voi hyväksyä sen ennen vuoden 2025 loppua ja että se voidaan panna täytäntöön hyvissä ajoin vuosina 2026–2027.

4. PÄÄTELMÄT JA TULEVAT TOIMET

Siirtymäkausi on nyt puolivälissä, ja täytäntöönpanossa on edistytty merkittävästi sekä kansallisella että EU:n tasolla. Tahtia on kuitenkin pidettävä yllä ja useissa tapauksissa myös nopeutettava, jotta voidaan vastata haasteisiin, joita on edelleen kaikissa rakenneosissa.

Pitämällä yllä myönteistä suuntaa ja jatkamalla yhteistyötä varmistetaan, että prosessi etenee virtaviivaisesti ja koordinoidusti. Näin myös kriittisiä riippuvuussuhteita voidaan seurata tehokkaasti eri toimintalinjoissa. Täytäntöönpanon seuraamiseksi tarvitaan jatkuvaa tietojenvaihtoa, vastavuoroista oppimista ja hyvien käytäntöjen jakamista. Tämän työn helpottamiseksi komissio toteuttaa toimia jäsennellymmän ja avoimemman tietojenvaihdon mahdollistamiseksi ja tarjoaa kohdennettua tukea jäsenvaltioille, joilla on haasteita. Samalla pyritään yksinkertaistamaan prosesseja ja keventämään hallinnollista rasitusta mahdollisuuksien mukaan sen varmistamiseksi, että toimet ovat edelleen kohdennettuja, tehokkaita ja tavoitteellisia. Komissio jatkaa myös kahdenvälistä yhteistyötään jäsenvaltioiden kanssa, jotta sopimuksen täytäntöönpanoa voidaan tukea räätälöidysti.

Lokakuussa 2025 alkavan ensimmäisen vuotuisen yhteisvastuusyklin vuoksi haasteisiin vastaaminen on entistäkin tärkeämpää. Vain niin voidaan varmistaa, että nykyisten sääntöjen soveltamisessa, myös Dublin-järjestelmän ja vastaanoton osalta, ei ole merkittäviä puutteita ja että sopimuksen täytäntöönpano edistyy jatkuvasti. Hyvä varautuminen on sopimuksen keskeisten velvoitteiden perusta ja toimii myös viitetasona, jonka perusteella voidaan määrittää jäsenvaltiot, joihin kohdistuu muuttoliikepaine tai muuttoliikepaineen riski tai joissa on merkittävä muuttoliiketilanne ja jotka voivat käyttää yhteisvastuureserviä.

Joulukuuhun 2025 mennessä hyväksyttävä viisivuotinen eurooppalainen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintastrategia on tärkeä virstanpylväs. Se perustuu kansallisiin strategioihin, jotka jäsenvaltioiden on hyväksyttävä ja toimitettava komissiolle viimeistään 12. kesäkuuta 2025. Strategiassa otetaan huomioon sekä muuttoliikkeen sisäinen että sen ulkoinen ulottuvuus kokonaisvaltaisella ja yhdennetyllä tavalla.

Komissio täydentää ja tukee sopimuksen kestävää täytäntöönpanoa jatkamalla muuttoliikepolitiikan ulkoista ulottuvuutta koskevaa työtään ja keskittymällä erityisesti kokonaisvaltaisiin kumppanuuksiin kolmansien maiden kanssa Team Europe -hengessä ja koko reitin kattavan lähestymistavan mukaisesti. Yhteistyön tavoitteena on muun muassa vähentää EU:hun laittomasti saapuvien henkilöiden määrää, torjua maahantulijoiden salakuljetusta ja tehostaa palauttamista.

Järjestelmän toimivuus riippuu kaikkien jäsenvaltioiden sitoutumisesta ja valmiudesta kaikissa rakenneosissa, sillä yhden osa-alueen toimet voivat heijastua kaikkiin osa-alueisiin. Komissio ja EU:n virastot tukevat jäsenvaltioiden toimia edelleen ja luottavat niiden rakentavaan ja kestävään sitoutumiseen. Samalla komissio muistuttaa, että oikeudellinen kehys on yhtä vaikuttava kuin sen täytäntöönpano, ja seuraa edistymistä tarkasti. Komissio on myös valmis tarvittaessa käyttämään perussopimusten mukaisia menettelyjä velvollisuuksien noudattamisen varmistamiseksi. Kaikkien yhteisenä poliittisena vastuuna on sitoutua sopimuksen tavoitteisiin kaikilta osin.

Komissio esittää seuraavan katsauksensa sopimuksen täytäntöönpanon tilanteesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuotuisen turvapaikka- ja muuttoliikekertomuksen yhteydessä lokakuussa.