

Ceutan kriisi ja EU:n uusi muuttoliike- ja turvapaikkalainsäädäntö

1. Tausta

Heinäkuun lopussa 2026 yli 70 000 ihmistä ylitti laittomasti rajan Marokosta Espanjalle kuuluvalla Ceutan alueelle. Espanjan sisäministeriön mukaan alueelle tuli 30.–31. heinäkuuta noin 72 000 ihmistä, joista noin 70 000 palasi Marokkoon elokuun alkuun mennessä. Ylityksissä kuoli arvioiden mukaan lähes sata ihmistä. Tapahtumat käynnistivät kiivaan keskustelun Schengen-alueen tulevaisuudesta, Marokon roolista ja välineellistetyistä maahanmuutosta.

Vähemmälle huomiolle on sen sijaan jäänyt EU:n uudistettu muuttoliike- ja turvapaikkalainsäädäntö: vain viikkoja aiemmin Ceutan tapahtumia, 12.6.2026, EU:n uusi [muuttoliike- ja turvapaikkasopimus](#) (yhdeksän asetuksen ja yhden direktiivin kokonaisuus, hyväksytty toukokuussa 2024) tuli sovellettavaksi ja uudisti laajalti epäonnistuneeksi koetun Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän. Uudessa sopimuksessa aiempia direktiivejä on korvattu asetuksilla, minkä on tarkoitus yhdenmukaistaa järjestelmää: siinä missä direktiivit asettavat tavoitteita ja jäsenmaat päättävät millä kansallisilla laeilla ja keinoilla tavoitteet saavutetaan, asetuksia puolestaan sovelletaan lähtökohtaisesti sellaisenaan kaikissa jäsenmaissa. Keskeisimmät direktiiveistä asetuksiksi muutetut säädökset ovat [turvapaikkamenettelyasetus](#) ((EU) 2024/1348) sekä [aseman määrittelyä koskeva asetus](#) ((EU) 2024/1347). [Seulonta-asetus](#) ((EU) 2024/1356) puolestaan pyrkii luomaan ulkorajoille yhtenäisen menettelyn, jolla ilman maahantulon edellytyksiä saapuneet tunnistetaan ja rekisteröidään sekä ohjataan nopeasti joko turvapaikka- tai palautusmenettelyyn. Kesäkuussa 2026 Euroopan parlamentti ja neuvosto pääsivät lisäksi poliittiseen yhteisymmärrykseen sopimusta täydentävästä [paluuasetuksesta](#) (komission ehdotus COM(2025) 101), jonka arvioidaan tulevan voimaan syksyllä 2026.

Ceuta oli ensimmäinen suuri muuttoliikekriisi uuden lainsäädännön aikakaudella. Ceutaan saapuneet eivät hakenneet turvapaikkaa, joten uutta sopimusta ei päästy siten testaamaan. Julkisessa keskustelussa olisi ollut tästä huolimatta suotavaa tuoda esiin uudistettu lainsäädäntökokonaisuus, joka luo uuden perustan sille, miten muuttoliike- ja turvapaikka-asioita Euroopan unionissa jatkossa hoidetaan, pyrkien näin vastaamaan Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää kohdanneisiin haasteisiin.

2. Tosiasiatarkistus – Ceutan kriisi

Espanjan erottaminen Schengenistä: Useat eurooppalaiset poliitikot esittivät Espanjan Schengen-jäsenyyden keskeyttämistä. EU-lainsäädännössä ei kuitenkaan ole menettelyä, jolla jäsenmaa voitaisiin erottaa Schengen-alueesta tai sen jäsenyys keskeyttää. Sen sijaan [Schengenin rajasäännöstö](#) (asetus (EU) 2016/399) sallii sisärajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen tietyin edellytyksin. Tähän tukeutuen Ranska tehosti tarkastuksia Espanjan-vastaisella maarajallaan ja Italia otti käyttöön tarkastukset ilma- ja merirajoillaan Espanjasta saapuvassa liikenteessä.

”Maahan saapuneet ovat jo Schengen-alueella”: Ceutan ja Melillan ja manner-Espanjan välisille ilma- ja meriyhteyksille on sovellettu Espanjan Schengen-jäsenyyden alusta saakka [erityismenettelyä](#), jonka mukaan alueilta ei pääse muulle Schengen-alueelle ilman rajatarkastusta ([Schengen-sopimus artikla 41](#)).

3. EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan keskeiset uudistukset

Yhteisvastuu ja velvoitteet. [Turvapaikka-asioden ja muuttoliikkeen hallinta -asetus](#) ((EU) 2024/1351) korvaa [Dublin III -asetuksen](#) ja säätää pakollisen yhteisvastuumekanismin aiempien vapaaehtoisten järjestelyjen tilalle: suuren muuttoliikepaineen alle joutunutta, yleensä ulkorajalla sijaitsevaa jäsenmaata on tuettava joko ottamalla

vastaan turvapaikanhakijoita, rahallisella tuella tai resurssiavulla. Jäsenmaat voivat itse valita, millä keinoin ne tukevat muuttoliikepaineen alla olevaa jäsenmaata. Komissio arvioi tuen tarpeen vuosittain. Jos jäsenmaa jättää yhteisvastuuvuolitoitensa täyttämättä ilman asetuksen mukaista poikkeusta, joihin kuuluu jäsenvaltioon kohdistuva muuttoliikepaine, EU-komissio voi viime kädessä käynnistää sitä vastaan EU-oikeuden rikkomusmenettelyn. Samalla erityisesti ulkorajan luvattomasti ylittäneitä henkilöitä vastaanottavilla ulkorajavaltioilla on velvoite rekisteröidä tulijat ja käsitellä hakemukset sekä ehkäistä luvaton edelleen liikkumista jäsenmaasta toiseen.

Seulonta. [Seulonta-asetus](#) ((EU) 2024/1356) velvoittaa tarkastamaan kaikkien ilman maahantulon edellytyksiä saapuneiden henkilöllisyyden, turvallisuusriskin sekä terveydentilan ja haavoittuvuuden seitsemän päivän sisällä saapumisesta. Riippuen seulonnan tuloksista, ja siitä, hakeeko saapunut henkilö turvapaikkaa, hän etenee joko turvapaikka- tai palauttamismenettelyyn. Jäsenvaltioiden olisi myös suoritettava sellaisten kolmansien maiden kansalaisten seulonta, jotka ovat jo jäsenvaltioiden alueella ja jotka eivät pysty osoittamaan, että he ovat täyttäneet jäsenvaltioiden alueelle pääsyä koskevat edellytykset. Jälkimmäisessä tapauksessa seulonta saa kestää enintään kolme päivää, eikä sitä saisi tehdä samalle henkilölle toistuvasti.

Rajamenettelyt. [Turvapaikkamenettelyasetus](#) ((EU) 2024/1348) ottaa käyttöön pakollisen, enintään 12 viikkoa kestävänsä rajamenettelyn tietyille hakijoille. Sitä sovelletaan esimerkiksi silloin, kun hakija on johtanut viranomaisia harhaan, hänen katsotaan muodostavan turvallisuusuhan tai hän tulee maasta, jonka kansalaisten kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista hyväksytään EU:ssa enintään 20 prosenttia. Hylkäävää päätöstä voi seurata enintään 12 viikon [rajalla tapahtuva palauttamismenettely](#) ((EU) 2024/1349). Marokon kansalaisten hyväksymisaste on EU:n turvapaikkaviraston mukaan noin 6 prosenttia, joten lähtökohtaisesti valtaosa Ceutan ylittäjistä olisi turvapaikkaa hakiessaan kuulunut rajamenettelyn piiriin.

Palautukset. Kesäkuussa alustavasti hyväksytty paluusetus tulee korvaamaan vuoden 2008 [palauttamisdirektiivin](#) (2008/115/EY). Palautuskohteena voi jatkossa olla myös kolmas maa, jonka kanssa EU:lla tai jäsenvaltiolla on sopimus tai järjestely henkilön vastaanottamisesta – tämän on tarkoitus mahdollistaa EU:n ulkopuoliset palautuskeskukset. Edellytyksenä on, että vastaanottava maa noudattaa kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja ja palauttamiskiellon periaatetta. Palautuskeskussäännöksiä voidaan soveltaa heti asetuksen voimaantulosta, mutta valtaosa asetuksen säännöksistä tulee sovellettavaksi vasta 12 kuukauden siirtymäajan jälkeen. Taustalla on palautusten pitkäaikainen vaje: vuoden 2026 ensimmäisellä neljänneksellä 108 475 kolmannen maan kansalaista määrättiin poistumaan EU-maista, mutta vain 34 550 palautettiin ([Eurostat](#)). Luvut eivät kuvaa suoraan samaa henkilökuntaa, sillä palautukset voivat perustua aiemmin annettuihin poistumispäätöksiin, ja määräyksiä voi olla saman henkilön kohdalla useampi.

Kriisitilanteet. [Kriisi- ja force majeure -asetus](#) ((EU) 2024/1359) mahdollistaa poikkeukset normaalisäännöistä ja tehostetun tuen esimerkiksi poikkeuksellisen laajamittaisen maahantulon ja välineellistämisen tilanteissa. Ceutassa menettelyä ei aktivoitu ja valtaosa tulijoista palasi muutamassa päivässä – uuden kriisimekanismin toimivuus jäi siis testaamatta.

Nykyiset valtuudet ulkorajoilla. Vuonna 2024 [päivitetty](#) Schengenin rajasäännöstö (asetus (EU) 2024/1717) sallii jo rajanylityspaikkojen rajoittamisen tai väliaikaisen sulkemisen välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

Toimeenpanon eteneminen. Irlannin puheenjohtajakaudella (1.7.–31.12.2026) sopimuksen toimeenpano ja vuoden 2027 yhteisvastuureservistä päättäminen ovat keskeisiä prioriteetteja, minkä lisäksi Irlanti johtaa kaudellaan Frontexin, Europolin ja Eurojustin uusien mandaattien neuvotteluja.

4. Paneelin kokonaisarvio

Uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus on kompromissi etenkin ulkorajavaltioiden ja (ulkorajan luvattomasti ylittäneiden henkilöiden) kohdemaiden välillä. Kompromissi perustuu tarkkaan tasapainoon yhteisvastuun ja velvoitteiden täyttämisen välillä. Tässä kompromississa jäsenmaat tukevat ulkorajavaltioita, jotka kohtaavat suurimman muuttoliikepaineen; samalla ulkorajavaltiot vastaavat tulijoiden rekisteröinnistä ja hakemusten käsittelystä sekä ehkäisevät luvaton edelleen liikkumista jäsenmaasta toiseen. Ulkorajavaltiona ja Venäjän rajanaapurina yhteisvastuu on myös Suomelle keskeinen kysymys – esimerkiksi välineellistettyä maahanmuuttoa koskevassa kriisitilanteessa muilla jäsenmailla on lakisääteinen velvoite tukea muuttoliikepaineen alla olevaa jäsenmaata.

Ceuta oli ensimmäinen laajempi muuttoliikekriisi EU:n uudistetun muuttoliikepolitiikan aikakautena. Valtaosa Ceutaan tulleista ei kuitenkaan hakenut turvapaikkaa vaan palasi Marokkoon muutamassa päivässä. Siksi sopimuksen keskeiset säädökset – rajamenettelyt, yhteisvastuu, seulonta ja kriisimekanismi – eivät tulleet testatuiksi. Julkista keskustelua Ceutan kriisistä hallitsivat vaatimukset Espanjan erottamisesta Schengen-alueesta, jota EU-lainsäädäntö ei mahdollista, minkä lisäksi julkisessa keskustelussa ilmaantui epäselvyyksiä Ceutan Schengen-asetusta. EU:n uudistunut muuttoliike- ja turvapaikkalainsäädäntö jäi julkisessa keskustelussa vähemmälle huomiolle – vaikka säädöksiä ei Ceutassa aktivoitu, luovat nämä kuitenkin perustan EU:n uudelle muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikalle sekä muuttoliikkeen hallinnalle. Jatkossa on erittäin tärkeää seurata, miten uuden sopimuksen toimeenpanossa onnistutaan.

EU-politiikan asiantuntijapaneelist

EU-politiikan asiantuntijapaneelin tehtävänä on vahvistaa suomalaisen Eurooppa-poliittisen keskustelun laatua tuottamalla riippumatonta ja asiantuntijavetoista arviointia, kontekstointia sekä taustoitusta ajankohtaisista EU-kysymyksistä.

Paneelin jäseninä toimivat:



Markku Keinänen
pysyvä edustaja
EU:ssa 2021-2024



Marja Rislakki
pysyvä edustaja
EU:ssa 2017-2021



Jan Store
pysyvä edustaja
EU:ssa 2008-2013



Päivi Wood
Head of EU Affairs



Reijo Kemppinen
pääjohtaja
EU:n neuvosto
2010-2022



Vesa Vihriälä
valtiotieteen tohtori



Allan Rosas
EU:n tuomioistuimen
tuomari 2002-2019



Pieta Päivänen
Eurooppa nuorten
puheenjohtaja

Paneelin toiminnasta vastaa Eurooppalainen Suomi ry. Paneeli laatii median käyttöön taustamuistioita ja antaa pyydettyä kommentteja medialle ajankohtaisista EU-asioista. Muistiot ja lisätietoja paneelin toiminnasta löydät sivulta www.eupaneeli.fi.

Yhteystiedot

eupaneeli@eurooppalainen suomi.fi

+358 50 551 8853

www.eupaneeli.fi