



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 9. kesäkuuta 2016
(OR. en)

10014/16

ASIM 88
ACP 84
DEVGEN 122
COAFR 178
RELEX 499
CO EUR-PREP 24
CSDP/PSDC 330
ECOFIN 597
MAMA 115
COASI 128

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	9. kesäkuuta 2016
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	COM(2016) 385 final
Asia:	KOMISSION TIEDONANTO Euroopan muuttoliikeagendaan perustuva uusi kumppanuuskehys kolmansien maiden kanssa

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2016) 385 final.

Liite: COM(2016) 385 final

Bryssel 7.6.2016
COM(2016) 385 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-
NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN INVESTOINTIPANKILLE**

**Euroopan muuttoliikeagendaan perustuva uusi kumppanuuskehys kolmansien maiden
kanssa**

Tiedonanto ”Euroopan muuttoliikeagendaan perustuva uusi kumppanuuskehys kolmansien maiden kanssa”

EU:n lisääntyvistä ponnisteluista huolimatta Välimerellä kuolee ihmisiä edelleen päivittäin. Eurooppaan suuntautuu tällä hetkellä ennennäkemättömiä muuttovirtoja, joiden taustalla olevien geopolitiittisten ja taloudellisten tekijöiden vaikutus tuntuu myös tulevina vuosina ja kenties vielä voimistuu. Kyseessä on maailmanlaajuinen kriisi, sillä koko maailmassa on yli 60 miljoonaa ihmistä, jotka ovat joutuneet jättämään kotinsa. Muuttovirtoja ruokkivat häikäilemättömät salakuljettajat, jotka pyrkivät käyttämään hyväkseen hädänalaisten epätoivoa. EU:lla on velvollisuus vastata tähän hätään puuttumalla siirtolaisten ja pakolaisten kohtaloon ja osoittamalla unionin kansalaisille, että myös tällaisiin mittasuhteisiin kasvanutta muuttoliikettä on mahdollista hallita kestävästi. Tässä tiedonannossa selitetään, miten näiden tavoitteiden saavuttamista voidaan edistää EU:n ulkoisen toiminnan avulla.

Sen jälkeen kun Euroopan muuttoliikeagenda¹ hyväksyttiin vuosi sitten, on saatu aikaan paljon, myös EU:n rajojen ulkopuolella. Satoja tuhansia ihmishenkiä on pelastettu merellä. Vallettan huippukokouksessa marraskuussa 2015 muuttoliikekysymykset nostettiin EU:n ja Afrikan maiden suhteiden ytimeen. EU:n ja Turkin julkilausumalla otettiin käyttöön uusia keinoja tuoda muuttovirtoihin järjestystä ja pelastaa ihmishenkiä. Julkilausuman vaikutukset tuntuivat välittömästi. Tarvittavan avun toimittamista varten on otettu käyttöön uusia EU:n rahoitusvälineitä, joiden avulla ihmisille pyritään luomaan parempi tulevaisuus heidän kotiseudullaan, jotta heidän ei tarvitsisi vaarantaa henkeään lähtemällä vaaralliselle matkalle kohti Eurooppaa. Nämä toimet kertovat siitä, että EU on halukas puuttumaan paitsi muuttoliikettä koskeviin erityishaasteisiin myös ilmiön taustalla vaikuttaviin pitkän aikavälin tekijöihin.

Tämä ei kuitenkaan vielä riitä. EU:lla on edelleen vastassaan humanitaarinen kriisi. Kolmannet maat ja EU:n kumppanit ovat ottaneet vastaan miljoonia kodeistaan paenneita pakolaisia², joista suuri osa on ilman huoltajaa olevia alaikäisiä. Toiset pyrkivät Eurooppaan taloudellisista syistä. Eri raporttien mukaan Libyassa on kymmeniä tuhansia EU:hun pyrkijöitä, ja uusia saapuu maahan päivittäin.

Jotta EU voisi tuoda tilanteeseen mielekkäitä ratkaisuja, on käytettävä kaikkia saatavilla olevia keinoja ja asetettava selkeät painopisteet ja mitattavissa olevat tavoitteet. Kehitysyhteistyö- ja naapuruuspolitiikan välineillä olisi tuettava paikallisten valmiuksien kehittämistä, myös rajavalvontaa, turvapaikkamenettelyjä, ihmissalakuljetuksen torjuntaa ja kotouttamista. Kaikkien toimijoiden eli jäsenvaltioiden, EU:n toimielinten ja keskeisten kolmansien maiden on yhdistettävä voimansa, jotta muuttovirtoihin saadaan järjestystä. Samalla on pyrittävä puuttumaan sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin toteuttamalla pitkäjänteistä keskipitkän ja pitkän aikavälin politiikkaa ja hyödyntämällä olemassa olevia prosesseja ja ohjelmia nykyistä paremmin. Samalla on noudatettava täysimääräisesti kansainvälistä oikeutta ja perusoikeuksia. Tämä on uuden kumppanuuskehysten kantava ajatus.

Kumppanuuskehysten avulla olisi lujitettava tukea lähtö- ja kauttakulkumaissa hätää kärsiville ihmisille. Sen avulla olisi helpotettava turvallisten ja kestävien vastaanottovalmiuksien kehittämistä ja pysyvien ratkaisujen tarjoamista pakolaisille ja näiden perheille muuttopaineiden kohteeksi joutuneissa kolmansissa maissa. Sen avulla on otettava käyttöön todelliset mahdollisuudet sijoittaa tulijoita uudelleen EU:n alueelle, jotta voidaan vähentää sääntöjenvastaisista ja vaarallista matkustamista. Yksi keskeinen tekijä on EU:n alueella sääntöjenvastaisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen tähtäävä yhdenmukainen, uskottava ja tuloksellinen toiminta, jonka yhteydessä kunnioitetaan täysimääräisesti ihmisoikeuksia ja asianomaisten ihmisarvoa sekä

¹ COM(2015) 240 final, 13.5.2015.

² Esimerkiksi Turkissa, Libanonissa ja Jordaniassa on yhteensä noin 5 miljoonaa syyrialaispakolaista, Iranissa noin 2–3 miljoonaa afganistanilaista ja Tunisiassa miljoona libyalaista. Lisäksi Afrikan sarven maat ovat jo vuosien ajan tarjonneet suojan kukin yli puolelle miljoonalle tulijalle.

palauttamiskiellon periaatetta. EU:n olisi oltava valmis antamaan enemmän tukea niille kumppanimaille, jotka panostavat toimiin eniten, kielteisten kannustimien käyttöä silti arkailematta. EU:n apu ja toimintamenetelmät olisi räätälöitävä niin, että sääntöjenvastaisten muuttovirtojen tyrehdyttämisessä saadaan aikaan konkreettisia tuloksia.

Kumppanuuskehityksen avulla voidaan paitsi helpottaa vallitsevan kriisin hoitoa saamalla aikaan välittömästi mitattavissa olevia tuloksia, myös luoda perusta lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaiden kanssa toteutettavalle tiiviimmälle yhteistyölle, jonka ytimen muodostaa hallittu muuttoliike- ja liikkuvuuspolitiikka.

1. KOKEMUKSESTA OPITTUA

Tieto siitä, että muuttoliikekysymykset on nostettu EU:n ulkosuhdepolitiikan asialistan kärkeen, ei ole vielä täysin saavuttanut kumppanimaita. Nyt on olennaisen tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot yhdessä tekevät EU:n kumppaneille selväksi, että ratkaisun löytäminen sääntöjenvastaisiin ja sääntelemättömiin muuttovirtoihin on koko unionin yhteinen ensisijainen tavoite. Vaikka korkean tason vuoropuheluissa on käsitelty EU:n ja sen kumppanimaiden keskeisiä etuja ja saatu aikaan konkreettisia poliittisia sitoumuksia ja myös alustavia käytännön toimia yhteistyön parantamiseksi, lisätoimia tarvitaan erityisesti palauttamisen ja takaisinoton alalla.

Euroopan muuttoliikeagendan täytäntöönpano edellyttää säännöllisiä operatiivisia toimia ja viikoittaista yhteydenpitoa

Muuttoliikettä koskevat korkean tason vuoropuhelut³ ja tarkistettu **Euroopan naapuruuspolitiikka⁴** ovat tuoneet uutta pontta muuttoliikekysymysten käsittelyyn keskeisten kumppanimaiden kanssa. **Länsi-Balkanin johtajien tapaamisessa** lokakuussa 2015⁵ otettiin käyttöön järjestely, jonka puitteissa käydään säännöllisesti jäseneltyä vuoropuhelua, jaetaan tietoja ja tehdään yhteistyötä alueen maiden kesken. Lisäksi EU antaa tukea erityistarpeisiin. Tällaista päivittäistä yhteistyötä voitaisiin hyödyntää soveltuvin osin myös muiden keskeisten muuttoreittien varrella ja lujittaa sen avulla esimerkiksi Rabatin ja Khartumin prosessien operatiivista täytäntöönpanoa Afrikassa. **Vallettan huippukokouksessa** sovittiin 16-kohtaisesta toimintasuunnitelmasta ja korostettiin vastuun jakamista ja sitä, että EU:n ja Afrikan maiden on tehtävä työtä kumppanuuden hengessä. Toimintasuunnitelman avulla on nyt saatava aikaan tuloksia. Täytäntöönpanoprosessia on vauhditettava.

EU:n muuttoliikepolitiikan välineet eivät yksin riitä tulosten aikaan saamiseksi

EU:n ja Turkin julkilausuma hyväksyttiin 18. maaliskuuta. Sen kantavana ajatuksena oli muuttoliikkeen hallintaan tähtäävien toimien yhdistäminen Egeanmeren kummallakin puolella ja ennennäkemättömän laaja yhteistyö **EU:n ja ulkopuolisen kumppanimaan välillä**. Tavoitteena oli poistaa kannustimet hakeutua sääntöjenvastaisille muuttoreiteille kansainvälistä ja EU:n oikeutta täysimääräisesti noudattaen. Yhdessä Naton ja Frontexin toteuttamien toimien kanssa julkilausuman täytäntöönpano, muun muassa kaikkien Eurooppaan tulleiden kolmansien maiden kansalaisten takaisinotto, näkyi Turkista Kreikkaan pyrkivien ihmisten määrässä välittömästi.⁶ Tämä osoitti, että

³ Ministeritasolla on käyty vuoropuheluja eri maiden viranomaisten kanssa. Useimmista vuoropuheluista ovat vastanneet korkea edustaja ja varapuheenjohtaja sekä komissio ja joissakin tapauksissa jäsenvaltiot koko EU:n puolesta. Saksan, Ranskan ja Alankomaiden ministerit ovat vierailleet kolmansissa maissa tätä varten. Katso lisätietoja liitteessä 2.

⁴ JOIN(2015) 50 final. Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvien maiden ja laajentumismaiden kanssa on tehty sopimukset yhteensä 1,2 miljardin euron hankkeista, joilla tuetaan pakolaisia ja heitä vastaanottavia yhteisöjä. Hankkeilla pyritään parantamaan muuttoliikkeen hallintaa muun muassa sosioekonomista kehitystä ja koulutusta tukemalla.

⁵ COM(2015) 676 final, 15.12.2016.

⁶ COM(2016) 231 final, 20.4.2016. Laskusuuntaus on jatkunut (tulijoita Turkista Kreikan saarten hotspot-alueille oli ajanjaksolla 9.–29.5.2016 keskimäärin 300 viikossa).

kansainvälinen yhteistyö voi tuottaa tuloksia, kun ihmishenkiä voidaan pelastaa merellä ja salakuljettajien liiketoimintamallia horjuttaa.⁷ Tähän on päästy antamalla rahoitusta, tarjoamalla uudelleensijoitusmahdollisuuksia ja edistämällä vireillä olevia viisumivapaus- ja liittymisneuvotteluja. Vaikka maiden tilanteet vaihtelevat ja EU:n ja Turkin julkilausuma perustuu erityisolosuhteisiin, siitä voitaisiin saada virikkeitä muiden keskeisten kolmansien maiden kanssa tehtävään yhteistyöhön ja esimerkkejä keskeisistä käyttöön otettavista keinoista.

Rahoitustukea on lisättävä

EU ja sen jäsenvaltiot ovat maailman suurin kehitysavun ja humanitaarisen avun antaja. Ne kohdentavat entistä enemmän rahoitusta sekä pakolaisten välittömien humanitaaristen tarpeiden että muuttoliikettä koskevien rakenteellisempien tarpeiden kattamiseen. EU:lla on pitkät perinteet **pakolaisten ja kotimaansa sisällä siirtymään joutuneiden sekä heitä vastaanottavien yhteisöjen** tukemisessa esimerkiksi Afrikan sarvessa ja Tšad-järven alueella (Kenia, Somalia, Uganda, Etiopia ja Sudan)⁸. Maailmanlaajuisen avuntarpeen mittasuhteiden vuoksi apua on kuitenkin kohdennettava ja tehostettava niin, että voidaan keskittyä toimiin, joilla on todellista vaikutusta muuttoliikkeeseen ja jotka on räätälöity kunkin maan tarpeiden ja olosuhteiden mukaan. Komissio on esittänyt strategisen näkemyksensä siitä, miten EU:n ulkoisilla toimilla voidaan **tukea pakkomuuttajien selviytymiskykyä ja omaehtoista selviytymistä**⁹ mahdollisimman lähellä heidän lähtömaataan. Välittömään **humanitaariseen apuun syyrialaispakolaisille** on myönnetty kriisin alusta lähtien yli 1 miljardi euroa osana humanitaariseen apuun sekä vakautus- ja kehitysapuun osoitettua yhteensä 6 miljardin euron EU-rahoitusta. EU ja sen jäsenvaltiot lupasivat helmikuussa **Syyrian avunantajien konferenssissa Lontoossa** myöntää tukea yli 7,15 miljardia euroa, mikä muodostaa yli 70 prosenttia luvatus tuen kokonaismäärästä. Nyt on poliittinen velvollisuutemme lunastaa tämä lupaus.

Kohdennettua tukea innovatiivisten välineiden avulla

Syyrian kriisin johdosta perustetun EU:n alueellisen erityisrahaston avulla pyritään parantamaan naapurimaissa oleskelevien syyrialaispakolaisten pitkän aikavälin selviytymiskykyä ja tukemaan heitä vastaanottavia yhteisöjä koulutusta, elinkeinoja ja terveydenhuoltoa kehittämällä.¹⁰ **EU:n Afrikka-hätärahastoon** on osoitettu alustavasti 1,88 miljardia euroa, ja sen avulla on tehty päätökset yli 750 miljoonan euron hankkeista muun muassa työpaikkojen luomiseksi ja selviytymiskyvyn parantamiseksi. Apu on kohdennettu kaikkein heikoimmassa asemassa oleville väestöryhmille Sahelin ja Tšad-järven alueella ja Afrikan sarvessa.¹¹ **Turkin-pakolaisavun koordinoitivälineellä**¹² vastataan sekä välittömän että rakenteellisen tuen tarpeisiin. Rahoituksen kokonaismäärä vuosina 2016–2017 on 3 miljardia euroa. Pakolaisille ja heitä vastaanottaville yhteisöille on jo päätetty myöntää lähes 200 miljoonaa euroa, ja tästä määrästä on myös tehty sopimukset. Lyhyen aikavälin tavoitteena on, että heinäkuun loppuun mennessä olisi tehty sopimukset yhteensä 1 miljardin euron

⁷ EU:n ja Turkin julkilausuman pohjalta tehdyn tiiviin yhteistyön seurauksena Turkin viranomaisten aktiivisuus on lisääntynyt merkittävästi: huhtikuussa 2016 otettiin kiinni 124 ihmissalakuljettajaa. Turkki on myös lähettänyt yhteyshenkilön Europoliin. Wienissä avattiin Länsi-Balkanin yhteinen operatiivinen toimisto, joka avustaa tiedustelutiedon jakamisessa ja tarjoaa tilat ihmissalakuljettajien vastaisiin yhteisiin operaatioihin osallistuville tutkijoille.

⁸ Ks. liitteessä 3 esimerkkejä merkittävistä EU:n rahoittamista toimista.

⁹ COM(2016) 234 final, 26.4.2016.

¹⁰ Yhteensä 733 miljoonan euron kokonaismäärästä 427,5 miljoonaa euroa on hyväksytty vuosina 2015 ja 2016. Sopimukset on tehty 200 miljoonasta eurosta, ja 96 miljoonaa euroa on maksettu. Kesäkuussa 2016 on tarkoitus hyväksyä vielä 267 miljoonan euron määrä. Näin ollen jäljelle jää 38,5 miljoonaa euroa, minkä lisäksi uudet rahoitusosuudet ovat mahdollisia.

¹¹ Lisäksi kesäkuussa on tarkoitus myöntää noin 150 miljoonaa euroa Sahelin alueelle ja Pohjois-Afrikkaan.

¹² Koordinoitiväline perustettiin marraskuussa 2015 EU:n ja Turkin yhteisen toimintasuunnitelman pohjalta. Rahoitusosuudet liitteessä 4.

määrästä.¹³ Vuoden 2018 loppuun mennessä on tarkoitus myöntää vielä 3 miljardia euroa lisää, edellyttäen että ensimmäinen erä on käytetty täysimääräisesti ja kaikkia sitoumuksia noudatettu.

Käytännön toimin ihmissalakuljetusta vastaan

Periaatteena on, että ihmissalakuljettajien liiketoimintamalli on tuhoava. Uskottava ja tuloksellinen palauttamispolitiikka on tämän tavoitteen saavuttamisen kannalta olennaisen tärkeä väline. Lisäksi tarvitaan operatiivista yhteistyötä salakuljettajia vastaan. Yhteistyö **läntisellä Välimerellä / Atlantin reitillä** onkin tuottanut tuloksia, ja sitä voidaan edelleen pitää kumppanuustoimien mallina. Frontex tekee **Egeanmerellä** ja **keskisellä Välimerellä** yhteistyötä Naton ja EUNAVFORMED Sophia -operaation kanssa. Hankkeissa yhdistetään näiden toimijoiden roolit muuttoliikkeen hallinnassa, salakuljetusta koskevien tiedustelutietojen keräämisessä, tietojenvaihdossa, partioinnin koordinoinnissa ja tulijoiden maihinnousuun liittyvässä yhteistyössä¹⁴. Tätä toimintamallia olisi kehitettävä edelleen keskisellä Välimerellä jakamalla resursseja reaaliaikaisesti ja laatimalla yhteinen riskinarviointi meri- ja rajaturvallisuuteen liittyvistä uhkista. Myös Italian Mare Sicuro -operaatio voitaisiin ottaa mukaan tähän työhön.

EUNAVFORMED Sophia -operaation avulla on pidätetty 71 epäiltyä salakuljettajaa ja takavarikoitu 129 salakuljettajien käyttämää alusta. Tämän operaation perustavanluonteinen ja oikeudellisesti sitova tavoite on edelleen uusien ihmishenkien menettämisen estäminen merellä, ja sen avulla onkin pelastettu jo 14 857 henkeä. Muut toimijat ovat pelastaneet operaation tuella 31 096 henkeä lisää. Tiedonjakaminen on ollut olennainen osa toimintaa, ja sitä voitaisiin kehittää edelleen lujittamalla yhteyksiä EUNAVFORMEDin ja Europolin alaisuudessa toimivan ihmisten salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen välillä. Neuvosto on luvannut jatkaa operaation toimeksiantoa vuodelle ja antaa sille kaksi uutta tukitehtävää. Niihin sisältyisi erilaisia operaatioita, kuten Libyan rannikkovartioston ja laivaston valmiuksien kehittäminen ja kouluttaminen sekä YK:n turvallisuusneuvoston uuteen päätöslauselmaan perustuvan asevientikiellon täytäntöönpanon valvonta merellä.

Muuttoliikkeen tuloksellinen hallinta Euroopan ulkopuolella edellyttää tilanteen hallintaa EU:n sisällä

Kokemus on osoittanut, että muuttoliikkeen hallintaan liittyvät toimet unionin sisällä ja unionin ulkopuolella ovat suoraan sidoksissa toisiinsa. Kuluneen vuoden aikana on todettu kaikilla muuttoreiteillä, että kun rajaturvallisuuden ylläpitäminen ja muuttoliikkeen hallinta on pettänyt, tilanne on houkuttellut kyseiselle reitille lisää tulijoita. Jotta EU:n ulkoiselle toiminnalle asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa, on olennaisen tärkeää toimia uskottavasti EU:n sisällä, olipa kyseessä sitten salakuljetuksen tai laittoman maahantulon estäminen tai sen osoittaminen, että unioniin on mahdollista päästä myös laillisia väyliä.

Euroopan raja- ja rannikkovartiosto¹⁵ tuo unionin ulkorajoille johdonmukaisuutta ja vakautta etenkin paineiden ollessa kovimmillaan ja korostaa turvallisuusnäkökohtia. Uudistettu **Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä**¹⁶ merkitsee parannusta nykytilanteeseen verrattuna, sillä tähän asti tulijat ovat käytännössä matkustaneet haluamaansa maahan säännöistä piittaamatta. Kun nämä osat alueet saadaan hallintaan, voidaan merkittävästi vähentää laittoman maahantulon kannustimia.

¹³ Koordinoituvälineen keskeisiä painopisteitä ovat välittömät ja keskipitkän aikavälin toimet, muun muassa humanitaarinen apu, muuttoliikkeen hallinta, koulutus, terveydenhuolto, paikallisinfrastruktuuri ja sosioekonominen tuki. Huhtikuussa hyväksyttiin 60 miljoonan euron erityistoimenpide, jonka avulla hankitaan paluumuuttajille suojaa, ruokaa ja terveydenhuoltoa.

¹⁴ Esimerkiksi lokakuussa 2015 Frontex havaitsi useita Eurooppaan pyrkiviä veneitä yhdistämällä alusten ilmoitusjärjestelmistä ja satelliittikuvista saatavia tietoja. Menettelyn organisoivat Frontex yhdessä Euroopan meriturvallisuusviraston (EMSA) ja EU:n satelliittikeskuksen kanssa. Neljästä veneestä pelastettiin 350 ihmistä.

¹⁵ COM(2015) 671 final, 15.12.2015.

¹⁶ COM(2016) 270 final, 4.5.2016.

Toisaalta yhteisen vastuun hoitamiseen tarvitaan riittävästi EU-rahoitusta. Ehdoton edellytys tulokselliselle käytännön yhteistyölle kolmansien maiden kanssa on **ihmissalakuljetuksen**¹⁷ torjunta EU:n sisällä. Tästä toiminnasta vastaa Europolin yhteyteen perustettu ihmisten salakuljetusta tutkiva eurooppalainen keskus.

Samalla kun EU:ssa tukitaan sääntöjenvastaisia maahantuloreittejä, on tarjottava laillisia maahanpääsyväylyä¹⁸ niille, jotka pyrkivät EU:n alueelle saadakseen kansainvälistä suojelua tai etsiäkseen työtä tai koulutusta tai tutkimus- ja investointimahdollisuuksia.¹⁹

2. KUMPPANUUSKEHYS – UUSI KATTAVA MUUTTOLIIKEYHTEISTYÖ KOLMANSIEN MAIDEN KANSSA

Ulkoisista muuttopaineista on tullut arkea sekä EU:n jäsenvaltioille että kumppanimaille. Jotta unionin sisäisiin ja ulkoisiin toimiin perustuvia synergiaetuja ja vaikutusvaltaa voitaisiin hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti, tarvitaan entistä koordinoitumpi, järjestelmällisempi ja jäsennellympi menettelytapa, jossa otetaan huomioon sekä EU:n että kumppanimaiden edut. Siinä on asetettava selkeät tavoitteet ja esitettävä keinot, joiden avulla ne on tarkoitus saavuttaa. Tämä on tehtävä mahdollisuuksien mukaan positiivisen yhteistyön avulla, mutta tarvittaessa on hyödynnettävä myös vipuvaikutusta. Käytännössä lähestymistapa esitetään sopimuksissa (*compacts*), jotka nivoutuvat osaksi jo olemassa olevia ja myöhemmin laadittavia prosesseja ja kumppanuutta.

Näiden sopimusten lyhyen aikavälin tavoitteena on

- pelastaa ihmishenkiä Välimerellä
- lisätä lähtö- ja kauttakulkumaihin suuntautuvia palautuksia
- tarjota siirtolaisille ja pakolaisille mahdollisuus jäädä lähemmäs kotiaan, jotta he voivat välttää vaaralliset matkat.

Välittömiä toimia olisi toteutettava yhdessä keskeisten kumppanien kanssa seuraavilla osa-alueilla, joilla olisi asetettava mitattavissa olevia erityistavoitteita:

- toimet keskeisten kumppanien kanssa muuttoliikettä koskevan oikeudellisen ja institutionaalisen kehityksen parantamiseksi;
- konkreettinen tuki rajaturvallisuutta ja muuttoliikkeen hallintaa koskevien valmiuksien kehittämiseksi ja suojelun tarjoamiseksi pakolaisille;
- palauttamis- ja takaisinottoasteen parantaminen asettamalla etusijalle vapaaehtoinen paluu ja uudelleenkotouttaminen;
- sääntöjenvastaisten muuttovirtojen tyrehtyttäminen ja laillisten maahanpääsyväylien tarjoaminen, muun muassa uudelleensijoittamista lisäämällä.

Pitkällä aikavälillä EU:n olisi puututtava tehokkaammin sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin ja kehitettävä vastaanottavien yhteisöjen ja näistä toimista vastaavien instituutioiden valmiuksia. Sopimusten täytäntöönpanossa voidaan hyödyntää synergiaetuja, joita saadaan kaikkien niiden pitkän aikavälin tavoitteiden edistämiseen tähtäävistä toimintapolitiikoista, aloitteista ja prosesseista, joilla puututaan muuttoliikkeen taustalla oleviin poliittisiin, sosiaalisiin, taloudellisiin ja ympäristötekijöihin (muun muassa helpottamalla maahanmuuttajayhteisöjen taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia investointeja lähtömaihiin).

¹⁷ Siirtolaisten salakuljetuksen vastaisessa EU:n toimintasuunnitelmassa asetetaan keskeiseksi painopisteeksi yhteistyö lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa (COM(2015) 285 final, 27.5.2015).

¹⁸ Tätä varten esitettiin 7. kesäkuuta 2016 EU:n sinisen kortin uudistamista koskeva ehdotus (COM(2016) 378), jonka tarkoituksena on houkutella EU:n työmarkkinoille korkeasti koulutettuja maahanmuuttajia.

¹⁹ Tämä oli tärkeä aihe tarkistetuissa Euroopan naapuruuspolitiikassa (ENP), johon sisältyy nyt mahdollisuus tarjota etusija sellaisten ENP-maiden kansalaisille, jotka ovat halukkaita lisäämään muuttoliikettä koskevaa yhteistyötä EU:n kanssa.

Kumppanuuskehyksen on viime kädessä tarkoitus muodostaa yhdenmukainen ja räätälöity sitoumus, jonka pohjalta unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat koordinoitusti ja eri rahoitusinstrumentteja, välineitä ja vipuvaikutusta yhdistäen muodostaakseen kolmansien maiden kanssa kattavia kumppanuussopimuksia, jotta muuttoliike saataisiin paremmin hallintaan humanitaarisia ja ihmisoikeuksiin liittyviä unionin velvoitteita täysimääräisesti noudattaen.

Muutoksen toteuttamiseen on valjastettava EU:n ulkosuhteiden kaikki politiikat ja välineet. Tämä edellyttää uudenlaista lähestymistapaa ja tuoretta ajattelua, jossa otetaan huomioon sekä positiiviset että negatiiviset kannustimet ja käytetään kaikkia mahdollisia välineitä ja vaikutuskeinoja. On selvää, että tavoitteiden saavuttamiseksi meidän on oltava valmiit mukauttamaan kahdenvälisiin suhteisiin liittyviä suunnitelmia ja rahoitusta.

Muuttoliikettä koskevien kumppanuussopimusten on tarkoitus olla keskeinen osa EU:n ja sen alueelle pyrkivien tulijoiden lähtö- ja kauttakulkumaiden välisiä suhteita. Näiden suhteiden muotoutumiseen vaikuttavat maiden kyky ja halukkuus tehdä yhteistyötä muuttoliikkeen hallinnan parantamiseksi ja erityisesti sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen estämiseksi ja sääntöjenvastaisesti unionin alueelle tulleiden henkilöiden takaisinottamiseksi.

Eri kumppaneilla on kullakin erilaisia haasteita ja erilaiset toimintaolosuhteet. Nämä olisi otettava kumppanuussopimuksissa täysimääräisesti huomioon. Lähtömaiden haasteena on auttaa ihmisiä hankkimaan itselleen elanto ja vakaa elinympäristö kotiseudullaan ja hallita muuttoliikettä paikallisesti. Kauttakulku- ja vastaanottajamaiden on kyettävä pikaisesti tarjoamaan humanitaarista apua ja peruspalveluja siirtolaisille ja pakolaisille, tukemaan siirtolaisten ja pakolaisten ja heitä vastaanottavien yhteisöjen taloudellista kestävyyttä ja puuttumaan ihmisten salakuljetusta ja ihmiskauppaa harjoittavien rikollisverkostojen toimintaan sääntöjenvastaisen muuttovirtojen torjumiseksi. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä muuttoliikkeen hallintaan liittyvien valmiuksien kehittämiseen.

Palauttaminen, takaisinotto ja uudelleenkotouttaminen

Niiden henkilöiden tuloksellinen palauttaminen, takaisinotto ja uudelleenkotouttaminen, joilla ei ole oikeutta suojeluun EU:n alueella, on olennainen osa sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen torjuntaa ja vähentää myös halukkuutta lähteä hengenvaaralliselle matkalle kohti Eurooppaa. Tehostamalla palautuksia horjutetaan salakuljettajien liiketoimintamallia, kun ihmiset ymmärtävät, ettei kannata maksaa suuria summia vaarallisesta matkasta EU:hun.²⁰ Tehostetun palauttamisen vaikutus moninkertaistuu, jos samalla luodaan laillisia väyliä päästä EU:hun.

EU:n palauttamisjärjestelmän tuloksellisuus on ensisijainen edellytys, palauttamista koskevan EU:n toimintaohjelman²¹ täytäntöönpanosta alkaen. Lisätoimia kuitenkin tarvitaan, koska kolmannet maat saattavat olla vastahakoisia tekemään takaisinottoon ja palauttamiseen liittyvää yhteistyötä. EU:n alueelle sääntöjenvastaisesti tulleiden ihmisten **lähtömailta** edellytetään yhteistyötä kansalaistensa henkilöllisyyden selvittämistä²² ja takaisinottoa varten sekä tukea palautettavien uudelleenkotouttamiseksi ja erityisesti hallinnon ja peruspalvelujen tarjonnan parantamista varten. Yhtä tärkeää on lisätä yhteistyötä **kauttakulkumaiden** kanssa, koska niillä on suurempi vastuu sääntöjenvastaisen muuttovirtojen hallinnasta ja myös vahvempi motiivi tehostaa rajaturvallisuuden

²⁰ Palauttamisdirektiivissä säädetään keskeiset takeet sen varmistamiseksi, että palauttaminen tapahtuu palautettavien ihmisarvoa kunnioittaen ja että sen yhteydessä otetaan huomioon heidän oikeutensa, kuten palauttamiskiellon periaate, oikeus tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin ja perheen yhtenäisyyteen, lapsen etu ja muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet.

²¹ COM(2015) 453 final, 9.9.2015.

²² Asianomaisten Afrikan maiden kanssa neuvotellaan parhaillaan vierailujen järjestämisestä EU:hun henkilöllisyyden selvittämisen helpottamista varten. Neljä maata on jo luvannut järjestää tällaisia vierailuja.

ylläpitämistä, varsinkin jos ne veloitetaan ottamaan takaisin niiden alueen kautta kulkeneet sääntöjenvastaiset tulijat.

Toistaiseksi vuoropuhelut kumppanimaiden kanssa ovat osoittaneet, että palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvien odotusten ja tulosten välillä on kuilu.

EU:n olisi nyt pyrittävä **lisäämään palauttamista ja takaisinottoa mitattavissa olevien tavoitteiden avulla**. Tätä varten kaikissa kumppanuussopimuksissa olisi oltava olennaisena osana palauttamisen ja takaisinoton edistämiseen liittyviä yhteisiä toimia. Kumppanuussopimusten avulla pyritään myös parantamaan palauttamisprosessin tuloksellisuutta ja kestävyyttä ja tarjoamaan riittävästi rahoitustukea takaisinotosta vastaaville maille ja erityisesti niille yhteisöille, joihin palautettavat on tarkoitus kotouttaa uudelleen. Kumppanimaiden olisi myös voitava saada EU:n tukea vapaaehtoiseen paluuseen ja uudelleenkotouttamiseen (yhteistyössä Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön IOM:n kanssa).

Jotta voidaan varmistaa, että kolmannet maat täyttävät velvollisuutensa ottaa omat kansalaisensa takaisin, on varmistettava ennen muuta seuraavien seikkojen toteutuminen:

- päähuomio on lähtömaissa, joiden olisi myös helpotettava takaisinottoon liittyvää yhteistyötä kauttakulkumaiden kanssa;
- koordinoitu ja yhdenmukainen EU:n ja jäsenvaltioiden yhteinen takaisinottopolitiikka, jonka ensisijaisena tavoitteena on nopea ja tulokellinen palauttaminen, ei välttämättä virallisten takaisinottosopimusten tekeminen;²³
- olisi helpotettava EU:n alueelle sääntöjenvastaisesti tulleiden henkilöiden henkilöllisyyden selvittämistä takaisinottoa varten kehittämällä kolmansien maiden valmiuksia pitää yllä toimivia väestörekistereitä ja digitaalisia tietokantoja sormenjälkien ja muiden biometristen tunnisteiden tallentamista varten sekä tukemalla rajaturvallisuuteen ja muuttoliikkeen hallintaan liittyviä valmiuksia;
- olisi tehostettava tuettua vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevia aloitteita muuttoreittien varrella, jotta voidaan auttaa kauttakulkumaita palauttamaan kolmansien maiden kansalaiset näiden lähtömaahan aina kun se on mahdollista, muun muassa edistämällä alueellista yhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaiden välillä;
- kumppanimaiden olisi hyväksyttävä EU:n kulkuluvat palauttamisoperaatioissa.

Sopimusten täytäntöönpano: yhdenmukaisuuden ja koordinoinnin parantaminen EU:n ja jäsenvaltioiden välillä

Tulokellinen toimintatapa kolmansia maita kohtaan edellyttää paitsi **räätälöityä myös yhteistä ja paremmin koordinoitua menettelyä kaikkien EU:n toimijoiden ja jäsenvaltioiden välillä**. EU voi saavuttaa parempia tuloksia vain toimimalla yksimielisesti.

EU on viime aikoina alkanut kokeilla tiettyjen kolmansien maiden kanssa uutta lähestymistapaa. Korkean tason vuoropuhelujen tukemiseksi jäsenvaltioiden kanssa on käyty keskusteluja **maakohtaisista paketeista**, jotka koskevat 16:ta ensisijaista maata²⁴. Näissä paketeissa on kartoitettu erilaisia etuja ja EU:n tasolla saatavilla olevia välineitä ja kannustimia, joiden avulla voidaan edistää muuttoliikkeeseen liittyvää yhteistyötä, myös palauttamisen ja takaisinoton alalla. Valittujen kolmansien maiden olisi oltava tietoisia näiden maakohtaisten pakettien tarkoituksesta ja sisällöstä sekä yhteistyön avulla tarjoutuvista mahdollisuuksista ja mahdollisista seurauksista. Näiden maakohtaisten pakettien pohjalta on nyt **laadittava sopimukset tiettyjen ensisijaisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa**, jotta voidaan varmistaa todella yhdenmukainen ja koordinoitu lähestymistapa näkyvien tulosten saavuttamiseksi lyhyellä aikavälillä. Tämä edellyttää myös positiivisten ja

²³ Tässä olisi pidettävä esikuvana viimeaikaisia sitoumuksia, joita EU ja jäsenvaltiot ovat yhdessä tehneet Länsi- ja Itä-Afrikan ja Aasian maiden kanssa.

²⁴ Etiopia, Eritrea, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudan, Ghana, Norsunluurannikko, Algeria, Marokko, Tunisia, Afganistan, Bangladesh ja Pakistan.

negatiivisten kannustimien selkeää määrittelyä. **Jäsenvaltioita** kehoitetaan tätä varten lujittamaan EU:n määrittämiä kannustimia niiden kansallisen toimivallan piiriin kuuluvilla täydentävillä toimenpiteillä.

Jäsenvaltioiden olisi myös hyödynnettävä täysimääräisesti koko EU:n hyväksi niitä erityissuhteita, joita niillä on eräisiin kolmansien maihin vuosikymmenten mittaisen poliittisten, historiallisten ja kulttuuristen siteiden ja yhteydenpidon pohjalta. Tätä nykyä näitä suhteita ei juuri hyödynnetä. Luottamusta on parannettava. Ne jäsenvaltiot, joilla on kehittyneimmät kahdenväliset suhteet tiettyyn kumppanimaahan, olisi otettava täysimääräisesti mukaan EU:n vuoropuheluun kyseisen maan kanssa. Niiden olisi osallistuttava myös koordinoitimekanismiin, joka on perustettava EU:n tason ja jäsenvaltioiden välille kunkin kumppanimaan kanssa tehtävän sopimuksen täytäntöönpanoa varten. EU:n toimielimet ja asianomaiset jäsenvaltiot toimisivat yhteistyössä EU:n kollektiivisen vaikutusvallan hyödyntämiseksi niin, että yhteiset tavoitteet voitaisiin saavuttaa.

Jäsenvaltioiden asiantuntemus ja resurssit ovat sopimusten täytäntöönpanon kannalta olennaisen tärkeitä. Tulokellinen yhteistyö perustuu ennen muuta EU:n asiantuntijoiden verkostoihin kolmansissa maissa. EU:n yhteistyötä ihmissalakuljettajia vastaan voitaisiin tukea lähettämällä ensisijaisiin lähtö- ja kauttakulkumaihin **muuttoliikkeen eurooppalaisia yhteyshenkilöitä**, ja maahanmuuttoalan yhteyshenkilöt voisivat helpottaa täytäntöönpanoa asettamalla jäsenvaltioiden yhteiset toimet etusijalle. Jäsenvaltioiden olisi kiireellisesti nimettävä ehdokkaansa näihin tehtäviin. Keskeisiin paikkoihin olisi perustettava **siirtolaisten salakuljetusta käsitteleviä EU:n yhteistyöfoorumeja** koordinoimaan EU:n toimia, joilla tuetaan kumppanimaiden valmiuksia puuttua ihmissalakuljettajien taustalla toimivaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Sopimusten täytäntöönpano: tarkennettu lähestymistapa kaikkien politiikan välineiden hyödyntämiseen

Kukin sopimus suunnitellaan kattamaan asianmukaiset paketit, joissa yhdistyvät useat EU:n toimivaltaan kuuluvat, samaan tavoitteeseen tähtäävät politiikan alat (naapuruuspolitiikka, kehitysapu, kauppa, liikkuvuus, energia, turvallisuus, digitaalipolitiikka jne.). Jäsenvaltioiden on otettava kansallisia politiikan välineitä ja aloitteita laatiessaan huomioon tämä kaikkien politiikkojen tarkennettu ja uudistettu hyödyntäminen.

Muuttoliikepolitiikka tarjoaa useita vaikutusmahdollisuuksia sopimusten lyhyen aikavälin tavoitteiden tukemiseksi. Valmisteilla oleva jäsenneltyä uudelleensijoitusjärjestelmää koskeva ehdotus, jossa esitetään yhteinen lähestymistapa kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallista ja laillista unionin alueelle saapumista varten, osoittaa selvästi, että EU on sitoutunut auttamaan suurimman paineen alla olevia maita.²⁵ Muiden **laillisten väylien** tarjoaminen EU:n alueelle pääsemiseksi on tavoite, jonka hyväksyvät myös useat EU:n kumppanit, sillä se hyödyttää yhtä lailla EU:ta ja sen kumppaneita. EU ja jäsenvaltiot sitoutuivat Valletan toimintasuunnitelmassa käynnistämään pilottihankkeita, joissa yhdistetään laillista maahanmuuttoa koskevat jäsenvaltioiden tarjoukset. Viisumipolitiikalla voi olla erittäin suuri vaikutus keskusteluissa, joita kolmansien maiden kanssa käydään muuttoliikeasioissa tehtävästä yhteistyöstä. Lisäksi voidaan toteuttaa erityisiä toimia, joilla laillisia siirtolaisia valmistellaan täyttämään EU:n työmarkkinoiden tarpeet tai autetaan siirtolaisia lähettämään ansionsa lähtömaahan ja investoimaan ne siellä. **Yhteistyötä ja tiedonvaihtoa** on mahdollista kehittää edelleen EU:n ja sen kumppaneiden molemminpuoliseksi hyödyksi. Teknologian kehittäminen ja erityisesti biometriikka ja digitaalinen tunnistaminen voivat olla hyödyllisiä käytännön välineitä, joilla voidaan tukea muuttoliikkeen hallinnasta vastaavien viranomaisen yhteistyötä. Luomalla **yksi foorumi kotiseudultaan siirtymään joutuneiden henkilöiden rekisteröintiä** varten voitaisiin helpottaa avun perillemeno kolmansissa maissa sekä kyseisten henkilöiden pääsyä ja uudelleensijoittamista EU:n alueelle tai muualle.

Komissio on järjestelmällisesti soveltanut strategista lähestymistapaa muuttoliikeasioihin itäisten ja eteläisten kumppaneidensa kanssa. Lähestymistapaa vahvistettiin edelleen vuonna 2015 toteutetulla

²⁵ Ks. COM(2016) 197 final, 6.4.2016.

Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistamisella, jonka yhteydessä muuttoliike ja liikkuvuus määriteltiin keskeisiksi yhteistyön alueiksi. Suunnilleen puolet käytettävissä olevasta rahoituksesta on tarkoitettu muuttoliikeasioita varten, mikä luo hyvän pohjan sopimuksille.

Muuttoliike- ja kehityspolitiikan keskinäistä koordinointia on tärkeä parantaa, jotta voidaan varmistaa, että kehitysavulla autetaan kumppanimaita hallitsemaan muuttoliikettä tehokkaammin ja kannustetaan niitä tekemään tuloksellista yhteistyötä sääntöjenvastaisesti EU:n alueelle tulleiden henkilöiden takaisinotossa. EU:n kehityspolitiikkaan olisi sisällytettävä myönteisiä ja kielteisiä kannustimia, joiden avulla voidaan palkita maita, jotka kansainvälisen velvoitteensa mukaisesti ottavat takaisin omat kansalaisensa tai tekevät yhteistyötä hallitakseen kolmansista maista sääntöjenvastaisesti maahan tulevien henkilöiden ryhmiä tai pyrkivät tarjoamaan riittävät vastaanotto-olosuhteet konfliktia ja vainoa pakeneville henkilöille. Vastaavasti maihin, jotka eivät tee yhteistyötä takaisinotto- ja palauttamisasioissa, on sovellettava kielteisiä seuraamuksia. Samaa periaatetta olisi sovellettava **kauppapolitiikan** alalla erityisesti silloin kun EU myöntää kumppaneilleen etuuskohtelun. Muuttoliikkeen alalla tehtävä yhteistyö olisi otettava huomioon GSP+-menettelyssä myönnettyjen kauppapuutuksien tulevassa arvioinnissa.

Vaikka naapuruus-, kehitys- ja kauppapolitiikkojen katsotaan olevan potentiaalisesti vaikuttavia ja niiden myönteistä vaikutusta muuttoliikkeeseen olisi hyödynnettävä, ne eivät ole ainoat politiikan alat, joilla on merkitystä sopimusten tukemisen kannalta. Mitään politiikan alaa ei saa sulkea tämän lähestymistavan ulkopuolelle.²⁶ Kaikki EU:n politiikat (mm. koulutus, tutkimus, ilmastonmuutos, energia, ympäristö ja maatalous) olisi periaatteessa sisällytettävä pakettiin, jotta voidaan varmistaa mahdollisimman suuri vaikutusvalta keskusteluissa.

Sopimusten täytäntöönpano: asianmukainen taloudellinen tuki

Jotta sopimusten tavoitteet voidaan saavuttaa, on hyödynnettävä kaikkia EU:n ja jäsenvaltioiden rahoitusvälineitä mahdollisimman tehokkaasti. Lisäksi kumppanimaiden on oltava kykenevät ja valmiit tekemään yhteistyötä muuttoliikkeen hallinnan alalla erityisesti ehkäisemällä tehokkaasti sääntöjenvastaista muuttoliikettä ja ottamalla takaisin sääntöjenvastaiset siirtolaiset. Periaatteessa rahoitusta, jota EU:n ulkoisista välineistä on tarjolla muuttoliikkeen hallinnan parantamiseen, olisi lisättävä. Lisäksi olisi hyödynnettävä täysimääräisesti innovatiivisia varainhoidon välineitä, kuten EU:n erityisrahastoja ja rahoitusta yhdistäviä välineitä, sekä kansallisten, alueellisten ja temaattisten välineiden tarjoamia mahdollisuuksia.

Taloudellinen tuki sopimusten lyhyen aikavälin tavoitteiden saavuttamiseksi

Kaikkia käytettävissä olevia välineitä ja voimavaroja on käytettävä kohdennetummin, koordinoitummin, joustavammin ja nopeammin.

Ensiksi kun **käytetään olemassa olevia rahoitusvälineitä, on otettava erityisesti huomioon** hankkeet, joilla pyritään parantamaan muuttoliikkeen hallintaa, ja asetettava etusijalle hankkeet, joiden avulla kolmannet maat voivat täyttää velvollisuutensa ottaa takaisin omat kansalaisensa.²⁷

Toiseksi on tarkoitus hyödyntää olemassa olevia innovatiivisia rahoitusvälineitä **täysimääräisesti**, jotta voidaan tukea sopimuksiin sisältyviä välittömiä toimia. **Turkin-pakolaisavun**

²⁶ Tarveperusteiseen humanitaariseen apuun ei humanitaarisen avun periaatteiden mukaisesti kuitenkaan voida liittää minkäänlaisia ehtoja.

²⁷ Afrikan sarvessa tuetaan 124 miljoonalla eurolla hankkeita, joilla pyritään luomaan olosuhteet muissa maissa olevien sääntöjenvastaisten siirtolaisten ja pakolaisten paluulle ja uudelleenkotouttamiselle. Esimerkiksi 50 miljoonalla eurolla tuetaan somalialaisten vapaaehtoista paluuta alueen maista ja Euroopasta parantamalla pääsyä peruspalvelujen piiriin, tarjoamalla uusia taloudellisia mahdollisuuksia ja vähentämällä palajien ja vastaanottavien yhteisöjen haavoittuvuutta. Vastaavasti Afganistania, Pakistania ja Bangladeshia varten on kehitteillä hanke, jolla lujitetaan maiden palautus- ja takaisinottovalmiuksia ja tarjotaan uudelleenkotouttamispaketteja EU:n alueelta palaaville.

koordinoitaväline, Syyrian kriisin johdosta perustettu EU:n alueellinen erityisrahasto ja EU:n Afrikka-hätärahasto ovat mahdollistaneet joustavamman, koordinoitumman ja nopeamman tavan havaita hankkeita ja myöntää niihin rahoitusta. Näin on voitu rahoittaa välittömiä toimia, joilla tuetaan pakolaisia ja vastaanottavia yhteisöjä sekä muuttoliikkeen hallintaa, paluuta ja takaisinottoa vahvistamalla uudelleenkotouttamisvalmiuksia. Samaa mallia on tarkoitus noudattaa sopimusten täytäntöönpanossa. Jäsenvaltioiden täysimääräinen osallistuminen on olennaista. Toistaiseksi tukea ei ole annettu läheskään riittävästi kaikkien tarpeiden kattamiseen, eivätkä kaikki jäsenvaltiot ole vielä osallistuneet rahoitukseen. Syyrian kriisin johdosta perustetun EU:n alueellisen erityisrahaston määrärahatavoite on 1 miljardi euroa. Jäsenvaltiot ovat toistaiseksi sitoutuneet osoittamaan rahastoon yhteensä 0,27 miljardia euroa. Komissio on varannut EU:n Afrikka-hätärahastoa varten 1,8 miljardia euroa, ja se on valmis kasvattamaan määrää vielä 0,5 miljardilla eurolla, jotka otetaan Euroopan kehitysrahaston (EKR) varauksesta sopimuksiin sisältyvien välittömien toimien rahoittamiseksi. Komissio kehottaa jäsenvaltioita ja muita avunantajia osoittamaan saman verran rahoitusta mahdollisimman nopeasti.²⁸

Kolmanneksi **EU:n ja jäsenvaltioiden tuen suunnittelu olisi kohdennettava vielä tarkemmin.**²⁹ EU:n ja jäsenvaltioiden virallinen kehitysapu ensisijaisille maille on tuoreen arvion mukaan keskimäärin 4,4 miljardia euroa vuodessa.³⁰ Sopimusten täytäntöönpanoa varten komissio pyrkii jatkossakin varmistamaan, että aina kun suunnitellaan ja pannaan täytäntöön ohjelmia kaikilla tietyn maan osalta keskeisiksi määritetyillä aloilla, on pyrittävä maksimoimaan myönteiset vaikutukset muuttovirtoihin ja muuttoliikkeen hallintaan. Kun on kyse esimerkiksi toimista, joita hyväksytään osana maantieteellisten välineiden vuotuisia täytäntöönpanotoimenpiteitä asiaankuuluvissa lähtömaissa, keskitytään muuttajien tärkeimpiin lähtöalueisiin. Lisäksi komissio pyrkii varmistamaan, että ensisijaisten maiden suuntaa-antavat monivuotiset ohjelmat vastaavat senhetkisiä tarpeita ja että niillä tuetaan erityisesti sopimusten täytäntöönpanoa. Komissio toteuttaa tarvittavat toimet mukauttaakseen tarvittaessa monivuotisia ohjelmia. Jäsenvaltioita kehoitetaan osallistumaan näihin toimiin kohdentamalla uudelleen kahdenvälistä rahoitusapuaan ja harjoittamalla yhteistä ohjelmasuunnittelua. Uusi kumppanuuskehys on tarkoitus ottaa huomioon vuoden 2017 jälkeisten temaattisten linjojen suunnittelussa.

Neljänneksi on tarkoitus hyödyntää täysimääräisesti **synergiaa muiden rahoitusvälineiden kanssa.** Esimerkiksi naapurimaat voivat edelleen poikkeustilanteissa saada – kansainvälisen valuuttarahaston maksuohjelman puitteissa – EU:lta makrotaloudellista rahoitusapua lainoina (tai toisinaan avustuksina), jotta ne selviytyvät ulkoisista rahoituskriiseistä. Vaikka makrotaloudellista rahoitusapua ei ole tarkoitettu muuttoliikeasioiden rahoitusvälineeksi, se voi talouksia vakauttamalla auttaa puuttumaan muuttovirtojen vaikutuksiin tai ehkäistä taloudellisesta epävakaudesta johtuvaa muuttovirtojen syntymistä. Lisäksi makrotaloudellisella rahoitusavulla tuetaan uudistuksia, joilla vähennetään työntäviä tekijöitä ja tehdään investointiympäristöstä houkuttelevampi.

EU:n ja jäsenvaltioiden tärkeimmät rahoituslähteet, joista voidaan tukea sopimusten toteuttamista, ovat seuraavat:

- Rahoitus sopimuksiin sisältyviä välittömiä toimia varten: EU:n Afrikka-hätärahastoon on tarkoitus osoittaa 1 miljardi euroa lisärahoitusta, josta 0,5 miljardia euroa on peräisin EKR:n varauksesta ja 0,5 miljardia euroa jäsenvaltioilta.
- Rahoitus olemassa olevista innovatiivisista rahoitusvälineistä: 3,6 miljardia euroa EU:n Afrikka-hätärahastosta³¹ ja 1 miljardi euroa Syyrian kriisin johdosta perustetusta EU:n alueellisesta erityisrahastosta³².

²⁸ Toistaiseksi jäsenvaltiot ovat osoittaneet rahastoihin noin 80 miljoonaa euroa.

²⁹ Lukuun ottamatta humanitaarista apua, joka perustuu puhtaasti tarpeisiin.

³⁰ Lähde: OECD:n kehitysapukomitea, julkista kehitysapua koskevat nettomaksut. Vuoden 2015 tiedot ovat saatavilla vasta vuoden 2016 lopussa.

³¹ Määrästä yli 0,75 miljardia euroa on jo varattu sovittujen hankkeiden tukemiseen.

- Yhteensä lähes 2,4 miljardia euroa EU:n ja sen jäsenvaltioiden lupaamia rahoitusosuuksia Libanonin ja Jordanian (sekä Syyrian) tukemiseksi Lontoon konferenssissa sovitun mukaisesti.
- Talouden epävakauden ehkäisemiseen tarkoitettu makrotaloudellinen rahoitusapu, jonka määrä on jopa 1 miljardi euroa lainoina ja jota myönnetään Tunisialle (maksatus on jo käynnissä 0,3 miljardin euron osalta, minkä lisäksi komissio ehdotti helmikuussa 2016 vielä 0,5 miljardin euron lisämäärää) ja Jordanielle (suunnitteilla on 0,2 miljardin euron määrä).
- EU:n ja jäsenvaltioiden apu tärkeimmille kohdemaille on tuoreen arvion mukaan keskimäärin 4,4 miljardia euroa vuodessa.

Edellyttäen, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat, sopimusten täytäntöönpanoon on siis vuosina 2016–2020 käytettävissä lähes **8 miljardia euroa** EU:n ja jäsenvaltioiden vuosittain antaman virallisen kehitysavun lisäksi.

Pitkän aikavälin tavoitteet: perimmäisiin syihin puuttuminen

EU pyrkii pitkällä aikavälillä edelleen puuttumaan sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin. Tämä edellyttää perinteisten kehitysapumenetelmien mittakaavan ja luonteen perusteellista uudistamista. Yksityisille sijoittajille, jotka hakevat uusia investointimahdollisuuksia kehittyviltä markkinoilta, on annettava paljon suurempi rooli. Sen sijaan, että sääntöjenvastaiset siirtolaiset vaarantavat henkensä yrittäessään päästä Euroopan työmarkkinoille, Euroopasta olisi saatava liikkeelle yksityisiä ja julkisia varoja, jotka investoidaan unionin ulkopuolisiin lähtömaihin. Näin voitaisiin tukea paikallistalouksien kestävä kehitystä sekä kestävä kehityksen agendassa mainittua talouden muutosta.

Erityisen tärkeä rooli on sen vuoksi kaikilla innovatiivisilla rahoitusvälineillä, joiden vipuvaikutuksen avulla voidaan saada aikaan laina- ja avustusrahoitusta, edistää julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ja houkutella yksityisiä investointeja. Jos rajallisia talousarviovaroja käytetään älykkäästi, niillä voidaan saada vipuvaikutuksen kautta aikaan kasvu- ja työllisyysmahdollisuuksia lähtö- ja kauttakulkumaissa ja -alueilla. Poistamalla esteet pk-yrityksiin ja kestäväan infrastruktuuriin tehtäviltä investoinneilta voidaan puuttua suoraan joihinkin muuttoliikkeen perimmäisiin syihin, sillä tällaisilla investoinneilla on suuri vaikutus työllisyyden parantamiseen ja eriarvoisuuden vähentämiseen.

Komissio katsoo sen vuoksi, että tarvitaan **kunnianhimoinen ulkoinen investointiohjelma**, jolla puututaan muuttoliikkeen perimmäisiin syihin ja edistetään samalla muiden kehitystavoitteiden saavuttamista. Onnistuneen Euroopan investointiohjelman tapaan myös tämä ohjelma perustuisi Euroopan investointipankin (EIP) kokemuksiin ja asiantuntemukseen ja käsittäisi kolme pilaria. Ensimmäinen pilari mahdollistaisi niukkojen julkisten resurssien hyödyntämisen innovatiivisella tavalla, jotta lisätakuita ja pehmeäehtoisia varoja tarjoamalla saadaan liikkeelle yksityisiä investointeja. Toisessa pilarissa keskittyttäisiin tekniseen apuun, jolla autettaisiin paikallisia viranomaisia ja yrityksiä kehittämään suuri määrä rahoituskelpoisia hankkeita ja saattamaan ne kansainvälisten sijoittajien tietoon. Kolmas pilari kohdistuisi yleiseen liiketoimintaympäristöön edistämällä hyvää hallintotapaa, torjumalla korruptiota ja poistamalla investointien esteet ja markkinoiden vääristymät. Tässä hyödynnettäisiin nykyisiä toimia ja saatuja kokemuksia. EU:n, jäsenvaltioiden, kolmansien maiden, kansainvälisten rahoituslaitosten, eurooppalaisten kahdenvälisten kehittämislaitosten sekä yksityisen sektorin olisi kaikkien annettava oma panoksensa. Euroopan parlamentti ja kaikki asiaankuuluvat sidosryhmät on tarkoitus ottaa asianmukaisesti mukaan suunnitelman laatimiseen.

Komissio aikoo esittää syksyllä 2016 ehdotuksen, jossa hyödynnetään kokemuksia nykyisistä EU-tason investointiohjelmista (esim. EIP:n hallinnoimasta Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden investointikehyksestä, komission hallinnoimista rahoitusta yhdistävistä välineistä ja EIP:n ulkoisista

³² Määrästä 428 miljoonaa euroa on jo sidottu.

lainanantotoimista). Kohdealueella toimivat eurooppalaiset kahdenväliset kehittämislaitokset ja muut kansainväliset rahoituslaitokset sekä avunantajat huolehtivat täydentävyydestä ja yhteistyöstä EIP:n toiminnan kanssa, minkä vuoksi niillä on keskeinen rooli tässä lähestymistavassa parhaiden mahdollisten tulosten ja vaikutusten varmistamiseksi.

Ehdotuksessa on tarkoitus esittää yksityiskohtaisesti uusi ulkoisten investointien rahasto, johon sisällytetään nykyiset rahoitusta yhdistävät välineet (esim. Afrikan investointiväline ja naapurisuuspolitiikan investointiväline), jotta voidaan perustaa alueellisia investointifoorumeja. Nämä investointifoorumit voivat puolestaan kerätä vipuvaikutuksen avulla lisärahoitusta jäsenvaltioilta ja muilta avunantajilta.³³ Näin voidaan lisätä rahoituksen tehokkuutta ja vaikutusta, maksimoida synergia ja houkutella yksityisiä ja institutionaalisia sijoittajia. Samalla voidaan laajentaa innovatiivista rahoitusta hauraissa ja konflikteista kärsineissä maissa, joilla on usein suurin merkitys muuttovirtojen kannalta, mutta joissa on tällä hetkellä niukasti potentiaalia suorille yksityisille tai julkisille investoinneille.

Ulkoisten investointien rahasto saisi vipuvaikutuksellaan liikkeelle resursseja, jotka voitaisiin investoida taloudelliseen ja sosiaaliseen infrastruktuuriin sekä yksityiselle sektorille, mikroyritykset ja pk-yritykset mukaan luettuina. Uusi rahasto aloittaisi toimintansa ensin Afrikassa sekä EU:n naapurialueella (etelässä ja idässä) tukeakseen uuden kumppanuuskehityksen ensisijaisia tavoitteita. Toimintaa laajennettaisiin myöhemmin muille alueille.

Rahasto tarjoaisi erillistakauksia, riskinjakoa, investointiavustuksia ja teknistä apua EKR:n/EU:n talousarviosta ja muilta rahoittajilta saatavien takausten ja rahoituksen pohjalta ja noudattaen kunkin osallistuvan tahon rahoitussääntöjä.

Komissio aikoo osoittaa rahastoa varten yhteensä **3,1 miljardia euroa** vuoteen 2020 saakka. Määrään sisältyy **2 miljardia euroa** EKR:stä. Tästä summasta **1,6 miljardia euroa** on peräisin Afrikan investointivälineestä ja **0,4 miljardia euroa** EKR:n määrärahoista. Lisäksi on tarkoitus ottaa **0,94 miljardia euroa** naapurisuuspolitiikan investointivälineestä ja **0,16 miljardia euroa** kehitysyhteistyövälineestä. Tällä **3,1 miljardin euron** määrällä on tarkoitus saada aikaan julkisia ja yksityisiä investointeja niin, että investointien kokonaismäärä on jopa **31 miljardia euroa**. Uuden rahaston rahoituskapasiteetin ja tehon lisäämiseksi komissio kehottaa jäsenvaltioita ja muita kumppaneita osoittamaan EU:n kokonaisrahoituksen verran lisää rahoitusta, jotta lisäinvestointien määrä saadaan kasvatettua lähes **62 miljardiin euroon**.

Euroopan investointipankilla on jatkossakin keskeinen rooli Afrikassa ja naapurisuuspolitiikan piiriin kuuluvissa maissa sekä muilla ulkosuhteiden kannalta keskeisillä alueilla. EIP hallinnoi erityisesti AKT-maiden investointikehystä sekä rahoittaa infrastruktuurin ja yksityisen sektorin kehittämistä Afrikassa. Eurooppa-neuvosto kehotti aiemmin tänä vuonna EIP:tä esittämään kesäkuussa aloitteen, jonka avulla saataisiin nopeasti käyttöön lisärahoitusta kestäväen kasvun, elintärkeiden infrastruktuurien ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tueksi eteläisen naapurialueen ja Länsi-Balkanin maissa. Sen vuoksi EIP laatii parhaillaan ehdotusta paketiksi, jonka avulla voitaisiin saada liikkeelle huomattavasti uutta rahoitusta kohdemaissa seuraavien viiden vuoden aikana.

Sopimusten täytäntöönpano: tuloksellinen monenvälisyys

Sopimusten täytäntöönpanoa voidaan helpottaa edelleen luomalla vahvoja ja tuloksellisia **monenvälisiä kumppanuuksia**. Muuttoliike on maailmanlaajuinen ilmiö, johon on sovellettava koordinoitua kansainvälistä lähestymistapaa. Kuluneen vuoden aikana on tehostettu yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen, kuten **Yhdistyneiden kansakuntien** ja erityisesti YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM), sekä **G7- ja G20-kumppanimaiden** kanssa. YK:n aloitteissa, jotka koskevat muun muassa maailmanlaajuisia vastuunjakoa

³³ Uudesta rahastosta osoitettavassa rahoituksessa otettaisiin huomioon siihen osallistuvien rahastojen ja välineiden alueelliset määrärahat ja tukikelpoisuussäännöt.

syrialaispakolaisista³⁴, sekä toukokuussa 2016 ensimmäistä kertaa järjestetyssä humanitaarisen avun huippukokouksessa on korostettu kansainvälisen yhteisön yhteisvastuuta ongelmasta. Laajoista pakolais- ja muuttoliikevirroista syyskuussa 2016 järjestettävä YK:n yleiskokous tarjoaa ainutlaatuisen tilaisuuden varmistaa, että kaikki osanottajat antavat konkreettisia sitoumuksia. EU tukee täysimääräisesti YK:n johtamia toimia, joilla pyritään vahvistamaan kansainvälisen yhteisön pitkäaikaisia valmiuksia selviytyä pakolaisten ja siirtolaisten liikkumisesta taakanjaon ja yhteisvastuun periaatteiden pohjalta.

EU:lla on velvollisuus omalta osaltaan auttaa kansainvälistä suojelua selvästi tarvitsevia hätäsiirtolaisia, mutta **pakolaisten** ja erityisesti Syyrian konfliktin takia kotiseudultaan siirtymään joutuneiden henkilöiden **uudelleensijoittaminen** kuuluu koko kansainvälisen yhteisön vastuulle. EU:n kansainvälisten kumppaneiden on kannettava oma osuutensa vastuusta. EU:n olisi käytettävä poliittista vaikutusvaltaansa saadakseen kumppaninsa sitoutumaan lujemmin oikeudenmukaisemman uudelleensijoittamisjärjestelmän luomiseen. EU:n olisi tuettava YK:n edistämän maailmanlaajuisen uudelleensijoittamisjärjestelmän perustamista, jotta pakolaisia voidaan auttaa nopeasti ja tehokkaasti sijoittumaan uudelleen turvallisiin maihin. Kaikkia maita olisi kehotettava osallistumaan tällaiseen järjestelmään vastuunjaon ja yhteisvastuun periaatteiden pohjalta.

EU:n on maailman suurin kehitysavun antaja ja merkittävin humanitaarinen toimija. Sen vuoksi EU:n olisi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa sitouduttava täysimääräisesti kaikkiin keskusteluihin muuttoliikkeen hallintaa koskevasta maailmanlaajuisesta institutionaalisesta ja oikeudellisesta kehiksestä.

Keskeiset toimet sopimusten täytäntöönpanoa varten: uusi kattava kumppanuus ensisijaisten kolmansien maiden kanssa

Välittömät ja lyhyellä aikavälillä toteutettavat toimet:

- Kumppanuuskehiksen tueksi on luotava uusi tulospainotteinen ja kattava kumppanuus, jotta EU:n voimavarat saadaan paremmin käyttöön ja sen toimet voidaan kohdentaa tehokkaammin siten, että muuttoliikettä voidaan hallita paremmin kolmansien maiden kanssa.
- Määritetään olemassa olevien 16 maakohtaisen paketin pohjalta rajattu määrä ensisijaisia unionin ulkopuolisia lähtö- ja kauttakulkumaita, joita varten laaditaan sopimukset.
- Luodaan korkean tason vuoropuheluista saatujen kokemusten pohjalta EU:n tason ja jäsenvaltioiden välinen koordinoitumismekanismi sopimusten täytäntöönpanoa varten, hyödyntäen tarvittaessa jäsenvaltioiden erityissuhteita kolmansiin maihin. Myönteisten ja kielteisten kannustimien määrittäminen on keskeinen osa tätä menettelyä.
- Jäsenvaltioiden olisi nimettävä muuttoliikkeen eurooppalaiset yhteyshenkilöt, jotta yhteyshenkilöverkosto olisi toimintavalmis viimeistään syksyllä 2016.
- Kumppanuuskehiksen tavoitteet on otettava huomioon kaikissa EU:n politiikoissa ja välineissä sekä rahoitussuunnittelussa innovatiivisella, kohdennetulla ja koordinoitulla tavalla tarvittavien synergioiden luomiseksi.
- Huolehditaan siitä, että kaikilla EU:n ulkopoliittikan lyhyen ja pitkän aikavälin toimilla, joilla pyritään puuttumaan sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin, tuetaan myös kumppanuuskehystä.
- Kaikkia käytettävissä olevia EU:n ja jäsenvaltioiden välineitä ja voimavaroja on käytettävä kohdennetummin, koordinoitummin, joustavammin ja nopeammin.
- Osoitetaan sopimusten täytäntöönpanoon lähes 8 miljardia euroa vuosina 2016–2020.
- Esitetään ulkoisten investointien rahastoa koskeva ehdotus, jotta saadaan liikkeelle jopa 62 miljardia euroa investointeja, joiden avulla voidaan pitkällä aikavälillä puuttua muuttoliikkeen perimmäisiin syihin.

³⁴ YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun virasto (UNHCR) järjesti Genevessä maaliskuussa 2016 korkean tason kokouksen, jossa käsiteltiin globaalia vastuunjakoa tarjoamalla Syyrian pakolaisille maahanpääsyväylyä.

3. KÄYNNISTETÄÄN SOPIMUKSET ENSISIJAISTEN MAIDEN KANSSA

Lyhyen aikavälin ensisijaiset tavoitteet

Jotta muuttoliikettä voitaisiin paremmin hallita kolmansien maiden kanssa ja saada muuttovirrat hallintaan, EU:n olisi lyhyellä aikavälillä käynnistettävä keskustelut joidenkin ensisijaisten unionin ulkopuolisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa sopimusten laatimiseksi.

EU saa piakkoin valmiiksi uudet ensisijaiset kumppanuudet **Jordanian** ja **Libanonin** kanssa. Ne perustuvat vuonna 2015 suoritettuun Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistukseen. Kumppanuuksista on tarkoitus päästä sopimukseen viimeistään kesällä 2016. Kummankin maan kanssa laadittavissa sopimuksissa osapuolet sitoutuvat helpottamaan syyrialaispakolaisten ja heitä vastaanottavien yhteisöjen tilannetta sekä auttamaan vastaanottajamaita selviytymään kriisistä. Sopimuksissa on tarkoitus esittää kattavat paketit, joissa yhdistyvät useat politiikan osa-alueet, joilla pyritään samaan tavoitteeseen ja jotka kuuluvat sekä EU:n toimivaltaan (kauppa, liikkuvuus, energia, turvallisuus jne.) että jäsenvaltioiden toimivaltaan. Libanonin osalta näihin kuuluu peruspalvelujen kohentaminen (jäte- ja vesihuolto, koulutus ja terveydenhuolto) sekä taloudellisten mahdollisuuksien lisääminen Libanonissa oleskeleville syyrialaispakolaisille sekä kaikkein heikoimmassa asemassa oleville libanonilaisyhteisöille. Libanonin hallituksen olisi puolestaan pyrittävä parantamaan syyrialaispakolaisten yhteiskunnallista ja taloudellista osallisuutta heidän elinolojensa parantamiseksi sekä annettava heille oikeus lailliseen oleskeluun. Jordanian osalta sopimuksella helpotetaan sellaisia vientituotteita koskevia alkuperäsääntöjä, jotka on tuotettu erikseen nimetyillä talousalueilla työvoimalla, johon sisältyy ennalta sovittu prosenttiosuus syyrialaisia työntekijöitä Jordanian ehdotuksen mukaisesti. Komissio on tähän mennessä osoittanut 639 miljoonaa euroa kriisinhallintaan Libanonissa. Määrärahoilla on tarkoitus kattaa muun muassa perustarpeiden, terveydenhuollon ja suojan tarjoaminen. Jordanian osalta tuen määrä on 637 miljoonaa euroa. Sen lisäksi, että kauppaa helpotetaan lieventämällä alkuperäsääntöjä, Jordanialle ehdotettu paketti käsittää vuonna 2015 toteutetun 180 miljoonan euron makrotaloudellisen avun operaation. Lisäksi harkittavana on uusi, noin 200 miljoonan euron makrotaloudellisen avun laina.

Tunisia on vuodesta 2011 lähtien edistynyt merkittävästi rauhanomaisessa ja demokraattisessa siirtymisessä uuteen järjestelmään vallanvaihdon jälkeen. Maa on myönteinen esimerkki arabikevään saavutuksista. Edistys ei kuitenkaan ole vielä vakiintunut. Maassa on korkea nuorisotyöttömyysaste, ja terrorismin uhka on suuri. Tunisian vakauden ja vaurauden edistäminen on keskeistä alueen muuttovirtojen hallinnan kannalta. Toistaiseksi muuttovirrat unionin alueelle ovat kuitenkin olleet hyvin pienet. Tunisia on sitoutunut valvomaan rajojaan ja alueeltaan lähteviä muuttovirtoja. Se tarvitsee myös lisää taloudellista ja poliittista tukea hauraan siirtymävaiheen lujittamiseksi. EU:n olisi jatkettava Tunisian talouden vähittäistä yhdentämistä unionin sisämarkkinoihin edistämällä neuvotteluja, joita käydään pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueen luomisesta nykyisen assosiaatiosopimuksen pohjalta. Neuvottelujen ohella EU antaa teknistä ja taloudellista apua³⁵ ja muun muassa helpottaa edelleen tunisialaisten mahdollisuuksia liikkua EU:n alueella. Nykyiseen liikkuvuuskumppanuuteen perustuvan laajemman yhteistyön pohjalta olisi kehitettävä tuloksellisempaa yhteistyötä palauttamis- ja takaisinottokysymyksissä erityisesti neuvottelemalla takaisinottosopimus. Komissio aikoo piakkoin antaa Tunisiaa koskevan strategisen tiedonannon. EU:n ja Tunisian suhteiden syventäminen uudelle tasolle edellyttää myös kattavaa ja vaikuttavaa kansallista muuttoliikepolitiikkaa. Euroopan naapuruusvälineestä annetaan Tunisialle vuonna 2016 tukea yhteensä yli 200 miljoonaa euroa, josta suurin osa kohdistetaan

³⁵ Komissio ehdotti helmikuussa 2016 uutta, 500 miljoonan euron makrotaloudellisen avun rahoitusoperaatiota, jonka neuvosto hyväksyi 1. kesäkuuta 2016.

muuttoliikkeeseen liittyviin toimiin, kuten sosioekonomisen kehityksen, nuorison työllistämisen ja turvallisuusalan uudistamisen tukemiseen.

Länsi-Afrikka on keskeinen Eurooppaan suuntautuvan sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen lähtöalue. Muuttoliikkeen alueelliseen ulottuvuuteen on pyritty kiinnittämään erityistä huomiota hyödyntämällä olemassa olevia rakenteita, kuten Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisöä (ECOWAS) ja G5 Sahel -ryhmää. EU:n Afrikka-hätärahastosta saatavilla varoilla tuetaan sovittuja hankkeita ja toimia, joiden avulla voidaan pitkällä aikavälillä puuttua sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen perimmäisiin syihin ja lyhyellä aikavälillä parantaa muuttoliikkeen hallintaa.

EU:n olisi lisättävä yhteistyön vaikutusta alueella käynnistämällä yhteistyö Nigerian, Nigerin, Malin ja Senegalin kanssa ja sopimalla räätälöidyistä sopimuksista, jotka perustuvat korkean tason vuoropuheluihin ja hyväksi havaittuihin kannustimiin. Tässä on tarkoitus hyödyntää kyseisten maiden kanssa jo luotuja kumppanuuksia. **Nigerian** kanssa allekirjoitettiin maaliskuussa 2015 muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskeva yhteinen toimintasuunnitelma, joka tarjoaa vankan perustan tiiviimmälle vuoropuhelulle ja yhteistyölle muuttoliikeasioissa. Neuvottelut takaisinottosopimuksesta olisi aloitettava piakkoin. **Senegalin** kanssa käydään muuttoliikeasioissa vuoropuhelua, jota olisi vahvistettava erityisesti taloudellisten mahdollisuuksien lisäämiseksi ja sääntöjenvastaisen muuttovirtojen vähentämiseksi. **Mali** on keskeinen Eurooppaan suuntautuvan sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen lähtömaa ja EU:n kumppani laajemmassa yhteistyössä Sahelin alueella. Malin kanssa järjestettiin huhtikuussa korkean tason vuoropuhelu. **Niger** sijaitsee Länsi- ja Keski-Afrikasta tulevien siirtolaisreittien tärkeimmässä risteyskohdassa. Toukokuussa 2016 arvioitiin, että Nigerin kautta kulkee pohjoiseen yli 16 000 henkilöä viikossa. EU:n olisi osana Nigerille antamaansa tukea jatkettava jo perustetun monitoimikeskuksen toimintaa yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen (esim. UNHCR) kanssa. Lisäksi olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siirtolaisten salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjuntaan sekä kasvu- ja työllistymisvaihtoehtojen tukemiseen.

Afrikan sarvessa käynnistyy tänä kesänä muuttoliikkeen hallinnan parantamiseen tähtäävä hanke, jonka määrärahat ovat 46 miljoonaa euroa.³⁶ Tämä Khartumin prosessin puitteissa toteutettava hanke toimii mallina muuttoliikerekysymyksiä koskevista kohdennetuista toiminnoista. Vastaavasti EU kehittää parhaillaan Rabatin prosessin puitteissa alueellista muuttoliikkeen hallintavälinettä, josta tuetaan muuttoliikkeen hallintaan liittyvien aloitteiden täytäntöönpanoa lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaissa Sahelin ja Tšad-järven alueella.

Etiopia on strateginen kumppani, jonka kanssa käynnistettiin marraskuussa 2015 maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva yhteinen toimintasuunnitelma. Muuttoliike on jo keskeinen osa tätä strategista kumppanuutta. Etiopiassa on yli 750 000 pakolaista muun muassa Somaliasta, Eritreasta ja Etelä-Sudanista. Se on Eurooppaan suuntautuvan sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen keskeinen lähtö- ja kauttakulkumaa. On ensisijaisen tärkeää vahvistaa yhteistyötä Etiopian kanssa laatimalla sopimus, joka sisältää muun muassa käytännön jatkotoimia, jotka koskevat Etiopian antamaa sitoumusta tehdä yhteistyötä palauttamisasioissa.

Libyan tilanne vaatii erityistä huomiota ja strategista sitoutumista. Libyan rajojen sisällä on yli 230 000 siirtolaista.³⁷ Heistä 4 000–5 000 on säilöönottokeskuksissa, ja moni on vailla terveydenhuoltoa ja ravintoa, sillä hauras valtio ei kykene riittävällä tavalla tarjoamaan siirtolaisille perustavanlaatuaista suojelua eikä kunnioittamaan heidän oikeuksiaan.³⁸ Lisäksi apua tarvitsee yli 400 000 maan sisäistä pakolaista. Vaikka Libyassa on toteutettu joitakin muuttoliikkeeseen liittyviä toimia yhteistyössä esimerkiksi UNHCR:n ja IOM:n kanssa, toimia voidaan tehostaa vasta kun maan poliittinen ja turvallisuustilanne on parantunut. Tämä edellyttää jatkuvaa poliittista panostusta, päättäväisyyttä ja taloudellista tukea, jotta Libyaan saadaan vakaa ja yhtenäinen hallinto. Sen vuoksi

³⁶ Välineeseen osoitetaan 40 miljoonaa euroa EU:n Afrikka-hätärahastosta, ja lisäksi Saksa on luvannut 6 miljoonan euron rahoitusosuuden.

³⁷ IOM:n kotiseudultaan siirtymään joutuneita ihmisryhmiä koskeva seurantajärjestelmä (*Displacement Tracking Matrix*).

³⁸ Säilöön otetuista 765 länsiafrikkalaisesta 572 on ilmoittanut haluavansa palata lähtömaihinsa.

ensisijainen tavoite on tukea kansallisen yhtenäisyyden hallitusta, jotta se kykenee tarjoamaan sosiaalisia peruspalveluja ja huolehtimaan kansalaistensa turvallisuudesta. Näin voidaan tukea uuden hallituksen laillisuutta ja edistää vakautta.

EU on luonut paketin, jolla tuetaan kansallisen yhtenäisyyden hallitusta ja Libyan väestöä. Osa pakettiin sisältyvistä toiminnoista on jo täytäntöönpanovaiheessa. Tukiohjelma sisältää seuraavat osa-alueet:

- Tämänhetkinen taloudellinen tuki: Hankkeita varten on sidottu yhteensä noin 100 miljoonaa euroa, josta osa on jo maksuvaiheessa. EU on osoittanut vuodesta 2014 lähtien yhteensä 12,5 miljoonaa euroa puhtaasti humanitaarisiin hankkeisiin ja lisäksi jopa 40 miljoonaa euroa hankkeisiin, joilla pyritään täyttämään konfliktista kärsineiden ihmisryhmien tarpeet.
- Suojelu: Kaikkein tärkeintä on tehostaa kotiseudultaan siirtymään joutuneiden suojelua, parantaa heidän selviytymiskykyään ja vakauttaa heidän tilanteensa yhdessä vastaanottavien yhteisöjen kanssa säilöönottokeskuksissa ja niiden ulkopuolella.
- Tuki turvallisuusalan uudistukselle, jossa keskitytään poliisiyhteistyöhön, rikosoikeudelliseen yhteistyöhön ja rajaturvallisuuteen: Libyan hallituksen pyynnöstä voitaisiin käynnistää yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) puitteissa siviilioperaatio, jossa hyödynnettäisiin käynnissä olevaa EU:n rajavalvonnan avustusoperaatiota ja muita EU:n rahoittamia ohjelmia valmiuksien kehittämiseksi. Tavoitteena olisi parantaa valmiuksia ja tarjota tukea muun muassa rajaturvallisuuden ja muuttoliikkeen aloilla. Näin voitaisiin täydentää Libyan rannikkovartioston ja laivaston koulutustoimintaa.
- Hallintotapa: EU on valmis auttamaan hallitusta laatimaan ihmisoikeuksia ja kansainvälisiä sopimuksia vastaavan oikeudellisen ja institutionaalisen kehyksen. Tähän kuuluu muun muassa keskeisten hallintoelinten ja instituutioiden (esim. lainvalvontaelimet) valmiuksien kehittäminen.
- Tekninen apu: Yhteistyömäärärahoista annettavan teknisen tuen lisäksi voidaan harkita Frontexin tukea käyttämällä voimassa olevaa valtuutta yhteistyöjärjestelyn luomiseksi Libyan kanssa.

EU on Libyan eteläpuolella tehostanut muuttoliike-, turvallisuus- ja kehitysasioita koskevaa vuoropuhelua ja yhteistyötä alueellista omavastuullisuutta kasvattaneen G5 Sahel -ryhmän kanssa. EUCAP Sahel -operaation puitteissa on nyt avattu toimisto Agadezissa, ja Nigerissä on perustettu yhteinen tutkintaryhmä. Käynnissä olevien toimien lisäksi voidaan harkita alueella toimivien kolmen YTPP-operaation koulutustoiminnan avaamista muille G5 Sahel -joukoille asiaan kuuluvien hallitusten kutsusta. Näin voitaisiin edistää joukkojen yhteistyötä ja helpottaa yhteisiä valvontaoperaatioita raja-alueilla. Lisäksi voitaisiin harkita tukea operatiivisen rajatylittävän yhteistyön käynnistämiseksi. Malissa ja Nigerissä käynnissä olevien YTPP-toimien sekä kehityshankkeiden, myös EU:n Afrikka-hätärahastosta tuettavien hankkeiden, välinen tiivis koordinointi on keskeistä myös jatkossa.

Vaikka tässä tiedonannossa määritetään tietyt ensisijaiset maat, lähestymistapaa olisi lopulta laajennettava kattamaan kaikki keskeiset maat. Sopimusten pitkän aikavälin tavoitteita eli sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin puuttumista tuetaan piakkoin valmistuvilla strategisilla politiikan välineillä, erityisesti globaalistrategialla ja EU:n Afrikka-strategialla.

Pitkän aikavälin tavoitteet

Afrikka on myös pitkällä aikavälillä ensisijainen kohdealue. Tämä on tarkoitus ottaa asianmukaisesti huomioon kestävä kehityksen agendan täytäntöönpanossa, EU:n ja AKT:n suhteissa Cotonoun sopimuksen jälkeen sekä tulevassa yhdennetyssä Afrikka-strategiassa. Samalla olisi otettava huomioon uudet turvallisuutta koskevat ajatukset, investointimahdollisuudet, kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen tarkistuksen jälkeiset kestävä kehityksen tavoitteet sekä

nuorisotyöllisyyden painottaminen. Lisäksi on tärkeä kasvattaa jo huomattavaa eurooppalaista virallista kehitysapua Afrikan maille (20 miljardia euroa vuodessa), jotta saavutetaan viralliselle kehitysavulle tavoitteeksi asetettu 0,7 prosenttia BKT:sta. Kaikki nämä toimet luovat pohjaa vuonna 2017 järjestettävälle EU:n ja Afrikan huippukokoukselle.

Aasiasta Eurooppaan sääntöjenvastaisesti saapuvien siirtolaisten ja pakolaisten tärkein lähtömaa on **Afganistan**. Sen lisäksi, että EU jatkaa pitkäaikaista tukeaan maan vakauttamiselle, sen olisi tehostettava toimia, joilla pyritään varmistamaan Afganistanin yhteistyö takaisinottoasioissa. Muita ensisijaisia lähtömaita Aasiassa ovat Pakistan ja Bangladesh. **Iran** on sekä muuttajien lähtömaa (sen omat kansalaiset) että keskeinen kauttakulkumaa erityisesti afganistanilaisille mutta myös irakilaisille, pakistanilaisille ja bangladeshilaisille. Iranissa on tällä hetkellä noin 2–3 miljoonaa afganistanilaista. Sen vuoksi EU:n ja Iranin olisi käynnistettävä kattava muuttoliikettä koskeva vuoropuhelu. EU:n olisi myös jatkettava tukeaan Iranin pyrkimyksille integroida maassa olevat afganistanilaispakolaiset osaksi yhteiskuntaa. EU:n humanitaarisilla toimilla (määrärahat 9 miljoonaa euroa vuonna 2016) täydennetään myös jatkossa Iranin hallituksen pyrkimyksiä turvata pakolaisille peruspalvelut.

Naapuruuspolitiikan alaan kuuluvista maista EU:lla on **Marokon** kanssa pitkäaikainen kumppanuus muuttoliikeasioissa. Tätä hedelmällistä yhteistyötä on tarkoitus jatkaa heti olosuhteiden salliessa. **Algerian** osalta muuttoliikekysymykset eivät ole tällä hetkellä ensisijaisia, mutta EU on valmis syventämään asiaa koskevaa vuoropuhelua ja yhteistyötä sopivalla hetkellä. Toisaalta unioni aikoo tiivistää yhteistyötään **Egyptin** kanssa muun muassa lisäämällä taloudellista tukea, joka on tarkoitettu valmiuksien kehittämiseen, haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien suojeluun ja muuttoalttiiden ryhmien sosioekonomiseen apuun. Yhteistyötä olisi tehostettava edelleen, koska Egyptistä lähtee keskistä Välimeren reittiä pitkin jatkuvasti suurempia muuttovirtoja. Sen vuoksi tarvitaan tehokkaampia yhteisiä toimia ihmissalakuljetuksen torjumiseksi osana laajempaa yhteistyötä Khartumin prosessin puitteissa.

Keskeiset toimet:

- tehdään sopimukset Jordanian ja Libanonin kanssa ja pohditaan Tunisian kanssa, miten yhteistyötä EU:n kanssa voitaisiin parhaiten tiivistää
- käynnistetään ja hyväksytään sopimukset Nigerin, Nigerian, Senegalin, Malin ja Etiopian kanssa
- valmistaudutaan tukemaan Libyan kansallisen yhtenäisyyden hallituksen toimia hallita sääntöjenvastaisia muuttovirtoja muun muassa tehostamalla alueellista yhteistyötä Libyan eteläisten naapureiden ja Sahelin alueen kanssa.

4. PÄÄTELMÄT

Jotta Euroopan muuttoliikeagendan ulkoiseen ulottuvuuteen liittyvien toimien vaikutusta voitaisiin tehostaa huomattavasti, komissio ja korkea edustaja ehdottavat uudenlaista tulossuuntautunutta yhteistyömallia – kumppanuuskehystä. Tarkoituksena on luoda EU:n yhtenäinen sitoumus, jonka puitteissa unioni ja jäsenvaltiot toimivat koordinoitusti. EU:n ja jäsenvaltioiden olisi yhdistettävä välineensä ja keinonsa ja sovittava kolmansien maiden kanssa sopimuksista, joiden avulla muuttoliike voidaan saada paremmin hallintaan. Tämä tarkoittaa sitä, että kunkin kumppanimaan kanssa kehitetään sopiva yhdistelmä myönteisiä ja kielteisiä kannustimia. Kannustimia käytettäessä selkeänä periaatteena on oltava, että EU:n ja asianomaisten maan välinen suhde perustuu maan kykyyn ja halukkuuteen tehdä yhteistyötä muuttoliikkeen hallinnan alalla. Tässä yhteydessä on hyödynnettävä kaikkia politiikkoja, rahoitusvälineitä ja EU:n ulkopoliittisia välineitä. Lisäksi on tärkeä tehostaa toimia, joilla pannaan täytäntöön Valletan huippukokouksessa sovittu Valletan toimintasuunnitelma, mukaan lukien sen taloudelliset näkökohdat. EU:n ja jäsenvaltioiden yhteistyön varmistamiseksi on luotava EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden välinen koordinoitumismekanismi. Sitä varten on hyödynnettävä täysimääräisesti – sekä EU:n että asianomaisten jäsenvaltioiden hyväksi – erityisiä suhteita, joita jäsenvaltioilla saattaa olla kolmansiin maihin.

Lyhyellä aikavälillä esitetään sopimusten tekemistä Jordanian ja Libanonin kanssa, Tunisian kanssa käytävää pohdintaa parhaista keinoista syventää EU:n ja Tunisian välistä yhteistyötä uudelle tasolle sekä sopimusten laatimista ja hyväksymistä Nigerin, Nigerian, Senegalin, Malin ja Etiopian kanssa. Lisäksi olisi valmistauduttava tukemaan Libyan kansallisen yhtenäisyyden hallituksen pyrkimyksiä hallita sääntöjenvastaisia muuttovirtoja muun muassa tehostamalla alueellista yhteistyötä Libyan eteläisten naapureiden ja Sahelin kanssa. Jotta voidaan tukea sopimusten toteuttamista, ehdotetaan, että vuosina 2016–2020 otetaan käyttöön lähes 8 miljardia euroa rahoitusta jäsenvaltioiden ja EU:n vuotuisen virallisen kehitysavun lisäksi.

Pitkällä aikavälillä EU:n olisi pyrittävä tehokkaammin puuttumaan sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin ja kehittämään vastaanottavien yhteisöjen valmiuksia. Komissio katsoo, että näihin haasteisiin vastaamista varten voidaan saada liikkeelle vielä 62 miljardia euroa edellyttäen, että kaikki jäsenvaltiot ja kumppanit, mukaan lukien kansainväliset rahoituslaitokset, sitoutuvat näihin toimiin yhtä lujasti kuin komissio ja että Euroopan parlamentti tukee vankasti näitä pyrkimyksiä. Kumppanuuskehyksen avulla pyritään antamaan EU:lle keinot hallita suurimpia muuttovirtoja, joita maailmassa on nähty toisen maailmansodan jälkeen. Samalla EU:n on puututtava muuttoliikkekriisin kaikkiin osatekijöihin sen perimmäisistä syistä Välimerellä päivittäin tapahtuviin tragedioihin. Nämä kunnianhimoiset tavoitteet voidaan saavuttaa vain EU:n ja jäsenvaltioiden välisellä tiiviillä ja jatkuvalla yhteistyöllä sekä luomalla kumppanuuksia muuttajien lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Eurooppa-neuvostoa kehoitetaan sen vuoksi tukemaan

- uuden kumppanuuskehyksen luomista, jotta EU:n toimet voidaan kohdistaa ja voimavarat saadaan käyttöön muuttoliikkeen hallinnan parantamiseksi kolmansien maiden kanssa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää kaikkien EU:n ja jäsenvaltioiden politiikkojen ja välineiden hyödyntämistä. Sopiva yhdistelmä myönteisiä ja kielteisiä kannustimia on tarkoitus sisällyttää erityisesti EU:n kehitys- ja kauppapolitiikkoihin, jotta voidaan palkita maita, jotka suostuvat tulokselliseen yhteistyöhön EU:n kanssa muuttoliikkeen hallinnassa, ja jotta käytettävissä on seuraamuksia niille maille, jotka eivät halua tehdä yhteistyötä;
- tehokkaampia toimia Vallettan toimintasuunnitelman, mukaan lukien sen taloudellisten näkökohtien, toteuttamiseksi, koska ne ovat keskeisiä koko prosessin kannalta;
- tiivistä ja jatkuvaa yhteistyötä EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden välillä sopimusten toteuttamiseksi;
- nopeaa varojen käyttöönottoa EU:n ja jäsenvaltioiden talousarvioista erityisesti EU:n Afrikka-hätärahaston varojen lisäämiseksi, jotta voidaan tukea sopimusten täytäntöönpanoa;
- ulkoisten investointien rahaston nopeaa käyttöönottoa, jotta voidaan saada käyttöön jopa 62 miljardia euroa rahoitusta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi jäsenvaltioita, Euroopan investointipankkia ja muita kansainvälisiä rahoituslaitoksia kehoitetaan osallistumaan rahastoon;
- rääätälöityjen sopimusten käynnistämistä heti prosessin alkuvaiheessa Nigerin, Nigerian, Senegalin, Malin ja Etiopian kanssa sekä yhteistyön lisäämistä Tunisian ja Libyan kanssa.

Liitteet

Liite 1: EU:n ulkorajojen laittomat ylitykset, palauttamispäätökset ja toteutuneet palautukset vuosina 2014–2015

Liite 2: Korkean tason vuoropuhelut

Liite 3: Esimerkkejä tärkeimmistä vireillä olevista EU:n rahoittamista toimista

Liite 4: Jäsenvaltioiden taloudelliset sitoumukset ja rahoitusosuudet erityisrahastoihin ja Turkin-pakolaisavun koordinoituvuuteen