



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 23. toukokuuta 2016
(OR. en)

9111/16

COAFR 138
RELEX 412
ACP 71
DEVGEN 96
ASIM 76
JAI 397
COPS 154
MAMA 82
COWEB 43

YHTEENVETO ASIAN KÄSITTELYSTÄ

Lähettiläjä: Neuvoston pääsihteeristö

Päivämäärä: 23. toukokuuta 2016

Vastaanottaja: Valtuuskunnat

Ed. asiak. nro: 8933/16, 9242/16

Asia: Muuttoliikkeen ulkoiset näkökohdat
– Neuvoston päätelmät (23. toukokuuta 2016)

Valtuuskunnille toimitetaan liitteessä muuttoliikkeen ulkoisia näkökohtia koskevat neuvoston päätelmät, jotka neuvosto hyväksyi 3466. istunnossaan 23. toukokuuta 2016.

Neuvoston päätelmät muuttoliikkeen ulkoisista näkökohdista

1. Neuvosto korostaa, että on edelleen tehostettava toimia muuttoliikepolitiikan ulkoisen ulottuvuuden alalla, ja toistaa sitoutuneensa muuttoliikettä koskevaan kokonaisvaltaiseen ja maantieteellisesti tasapainoiseen lähestymistapaan Euroopan muuttoliikeagendan, Eurooppa-neuvoston päätelmien ja neuvoston 12. lokakuuta 2015 ja 12. toukokuuta 2016 antamien päätelmien pohjalta täysin kansainvälistä oikeutta noudattaen ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Neuvosto muistuttaa EU:n ja sen jäsenvaltioiden toteuttamista toimista muuttoliikkeen sisällyttämiseksi EU:n ulkopoliitiikan pysyväksi, rakenteelliseksi osaksi. Sovittujen toimien täytäntöönpanon olisi oltava EU:n lähestymistavan keskiössä, ja neuvosto pitääkin myönteisenä jäsenvaltioiden vaatimuksia ja aloitteita kolmansiin maihin kohdistuvien EU:n yhteisten lisätoimien tehostamiseksi.
2. Neuvosto uskoo, että lujan, kunnianhimoisen ja hyvin koordinoitun eurooppalaisen ulkopoliitiikan avulla EU voi ratkaista tehokkaasti nykyisiä ja tulevia muuttoliikehaasteita. Tämä edellyttää kaikkien asiaankuuluvien EU:n välineiden tehokasta käyttöä sekä riittävää rahoitusta.

3. Neuvosto painottaa kesäkuun Eurooppa-neuvostoa silmällä pitäen, että EU:n yhteistä lähestymistapaa on lujitettava kiireellisesti. Neuvosto korostaa, että on vauhditettava toimia, jotka liittyvät Euroopan muuttoliikeagendan ulkoisiin näkökohtiin, korkean edustajan edistämisiin korkean tason vuoropuheluihin, komission yksiköiden ja EUH:n valmistelemiin räätälöityihin maakohtaisiin paketteihin, Vallettan toimintasuunnitelmaan sekä itäisen Välimeren ja Länsi-Balkanin reittiä käsitelleen korkean tason konferenssin julkilausumaan, ja suhtautuu myönteisesti kaikkien jäsenvaltioiden esittämiin innovatiivisiin ehdotuksiin, kuten Italian ehdottamaan muuttoliikepakettiin. Neuvosto jatkaa Unkarin esittämän Schengen 2.0 -suunnitelman tarkastelua. Lisäksi se palauttaa mieleen 12. toukokuuta 2016 annetut neuvoston päätelmät EU:n lähestymistavasta pakkomuuttoon ja kehitykseen.

4. Neuvosto panee merkille muuttoliikettä koskevien korkean tason vuoropuheluiden rakentavat tulokset ja vahvistaa, että EU:n tuoman lisäarvon ja jäsenvaltioiden sitoutumisen ja osallistumisen yhdistäminen on hyvä tapa edistyä erityisissä maiden kanssa käytävissä vuoropuheluissa. Siitä on osoituksena myös puheenjohtajavaltion ja yksittäisten jäsenvaltioiden suora osallistuminen yhdessä korkean edustajan kanssa komission edistämään työhön. Näin ollen on olennaisen tärkeää, että EU ja jäsenvaltiot jatkavat yhteisten toimien lujittamista ja edistämistä ratkaisemalla yhteisiä haasteita ja maksimoimalla yhteistyön vaikutukset. Kolmansien maiden kanssa toteutettavia toimia on tämän vuoksi koordinoitava tiiviisti. Neuvosto arvioi säännöllisesti saavutettua edistymistä.

5. Neuvosto tukee edelleen räätälöityihin maakohtaisiin paketteihin liittyvää yhteistyötä etenkin useiden Afrikassa ja Aasiassa sijaitsevien keskeisten kumppanimaiden osalta korkean tason vuoropuheluiden yhteydessä tulosten tuottamiseksi kannustepakettien avulla. Maakohtaisissa paketeissa olisi eriteltävä selkeästi sekä EU:n ja sen jäsenvaltioiden että kumppanien keskinäiset sitoumukset.

Se muistuttaa, että on tärkeää edistää EU:n ja jäsenvaltioiden ulkoisen toiminnan välineiden johdonmukaista uudelleensuuntaamista muun muassa yhteisen ohjelmasuunnittelun ja välineiden yhdistämisen avulla, jotta muuttoliikettä koskevia ulkoisia toimia voidaan tukea.

6. Neuvosto toistaa, että Vallettan toimintasuunnitelman täytäntöönpano kaikilta osiltaan on tärkeää, ja palauttaa mieleen Vallettassa tehdyn sopimuksen, jonka mukaan tuloksiin pyritään toimintasuunnitelman kaikissa viidessä pilarissa ja kaikilla kolmella alueella (Pohjois-Afrikka, Sahelin alue / Tšad-järvi, Afrikan sarvi). Neuvosto panee tyytyväisenä merkille, että Afrikka-hätärahaston puitteissa on nopeasti hyväksytty hankkeita 751 miljoonan euron arvosta, ja korostaa, että on tarpeen varmistaa tämän tasapainoinen ja kattava toteuttaminen tehokkuuden, kumppanuuden ja täydentävyyden periaatteiden mukaisesti sekä EU:n edun mukaisesti palauttamista ja takaisinottoa koskevan yhteistyön parantamisessa. Neuvosto odottaa kiinnostuneena, että työskentelyä tehostetaan tiiviissä yhteistyössä Afrikan maiden kanssa yhteisen, avoimen ja strategisen poliittisen vuoropuhelun avulla (Khartumin ja Rabatin prosessit mukaan lukien), erityisesti järjestämällä kesäkuussa asiantuntijatason arvointikokous Vallettan toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta sekä korkeiden virkamiesten kokous vuonna 2017. Se pyytää hätärahaston strategista johtokuntaa antamaan strategista lisäohjausta. Neuvosto seuraa tiiviisti Vallettan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa ja pyytää korkeaa edustajaa ja komissiota raportoimaan saavutetusta edistymisestä jossakin neuvoston tulevassa istunnossa.

7. Lisäksi neuvosto muistuttaa turvallisuuden ja kehityksen välisen yhteyden merkityksestä sekä siitä, että osana ratkaisua on tärkeää panna ripeästi täytäntöön aloite turvallisuuden ja kehityksen edistämisestä valmiuksia kehittämällä.

8. Tässä kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa palauttamista ja takaisinottoa koskeva yhteistyö muodostaa tärkeän osan laajempaa ja tasapainoista yhteistyötä kumppanimaiden kanssa. Neuvosto muistuttaa, että kaikkien osallistuvien jäsenvaltioiden kanssa tehdyt nykyiset takaisinottosopimukset on pantava tosiasiallisesti täytäntöön kaikilta osin. Neuvoston toimeksiantoon jo perustuvia neuvotteluja ja takaisinottosopimuksista käynnissä olevia neuvotteluja on vauhditettava ja ne on saatettava päätökseen mahdollisimman pian tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Neuvosto on läheisessä yhteistyössä komission kanssa sitoutunut lisäämään ja tehostamaan yhteistyötä palauttamisasioissa keskeisten alkuperä- tai kauttakulkumaiden, kuten Pakistanin, Afganistanin ja Bangladeshin, kanssa. Se on tyytyväinen komission suositukseen luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen EU:n ja Nigerian tasavallan välisestä takaisinottosopimuksesta. Neuvosto palauttaa mieleen kaikki AKT-maihin Cotonoun sopimuksen nojalla liittyvät oikeudelliset velvoitteet. Tältä osin yhteistyöhön alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa voi kuulua myös suojelun tarpeessa olevien henkilöiden tunnistaminen ja ahdinkoon joutuneita muuttajia koskevat avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmat.

Neuvosto muistuttaa, että muuttoliikekysymyksissä on tarpeen toimia yhteistyössä kaikkien kolmansien maiden, kuten Irakin, kanssa, jotka ovat keskeisessä asemassa nykyisten laittomien muuttovirtojen hallinnassa.

9. Edellä esitettyjen vuoropuheluiden, toimien ja välineiden tulee johtaa selkeään yhteistyön parantumiseen keskeisten kumppanimaiden kanssa. Tämän lähestymistavan, joka perustuu osana strategista ja operatiivista suunnitelmaa konkreettisiin lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimenpiteisiin, tulisi olla keskeinen osa Euroopan muuttoliikeagendan ulkoisia näkökohtia ja kesäkuun Eurooppa-neuvoston tulevia valmisteluja.

Neuvosto korostaa EU:n ja Schengen-alueen ulkorajojen valvonnan tärkeyttä.

10. Neuvosto suhtautuu myönteisesti työhön, jota on tehty itäisen Välimeren reitin osalta laajojen pakolaisvirtojen ja laittoman muuttoliikkeen virtojen hallitsemiseksi Länsi-Balkanin reitillä, ja korostaa uusien määrätietoisten toimien toteuttamisen tärkeyttä 18. maaliskuuta annetun EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanossa. Tiiviin yhteistyön jatkaminen Turkin kanssa vakiintuneissa puitteissa auttaa poistamaan tekijät, jotka kannustavat muuttajia ja turvapaikanhakijoita käyttämään henkensä uhalla laittomia saapumisreittejä EU:hun. Muuttovirtojen vähentymisen tulee olla kestävä. Aktiivinen tiedonvaihto, koordinointi ja yhteistyö EU:n sisällä ja kolmansien maiden kanssa on tässä yhteydessä osoittanut tehokkuutensa, ja sitä olisi jatkettava, muun muassa avustamalla muuttoliikkeeseen liittyvien kokonaishaasteiden käsittelyssä. On tärkeää seurata edelleen valppaasti itäisen Välimeren reittiä ja myös hyödyntää alueellisia prosesseja (Budapestin ja Prahan prosessit) muuttovirtojen hallinnan parantamiseksi.

Olisi käytettävä kaikkia asiaankuuluvia EU:n välineitä ihmiskauppaa harjoittavan järjestäytyneen rikollisen toiminnan torjumiseksi, ihmissalakuljettajaverkostojen purkamiseksi ja humanitaarisen kriisin ratkaisemiseksi tarvittaessa muuttovirtojen turvallisen ja asianmukaisen hallinnan avulla.

Lisäksi neuvosto vahvistaa tukensa Jordaniellem, Libanonille ja Irakille. Se kehottaa toistamiseen maksamaan sitoumukset ajallaan ja viimeistelemään Jordaniaa ja Libanonia koskevat EU:n sopimukset pakolaisille ja vastaanottaville yhteisöille annettavan tuen tehostamiseksi näissä maissa.

11. Neuvosto korostaa keskisen Välimeren reitin osalta tarvetta käyttää saatavilla olevaa laajaa välinevalikoimaa virtojen hallitsemiseksi yhteistyössä kolmansien lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa osana EU:n alueellista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen, muun muassa YTPP-välineiden avulla. Neuvosto korostaa erityisesti, että Libyan pyynnöstä ja yhdessä sen kansallisen sovinnon hallituksen kanssa tehtävä työ muuttoliikkeen hallitsemista koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan osalta on tärkeää, salakuljettajien ja ihmiskauppiain torjunta mukaan lukien, samoin kuin Libyan rannikkovartioston ja laivaston valmiuksien kehittäminen ja kouluttaminen, joka on toisena kahdesta lisätukitehtävästä määrää panna täytäntöön EUNAVFOR MED SOPHIA -operaation yhteydessä. Tätä varten työtä jatketaan EUNAVFOR MED SOPHIA -operaation toimeksiannon muuttamiseksi sekä mahdollisesti siviilialan YTPP-toimien lisäämiseksi Libyassa, myös rajaturvallisuutta koskevan tuen muodossa, nykyisten EU:n rahoittamien valmiuksien kehittämishankkeiden lisäksi.

Samalla kun edelleen painotetaan nykyisten YTPP-operaatioiden päätoimeksiantoja Sahelin alueella, työtä voidaan jatkaa sen suhteen, miten ne voivat edistää yleisen vakauden ja turvallisuuden lisäämistä ja rajaturvallisuusvalmiuksien tehostamista alueella.

Keskisen Välimeren muuttoreittiä koskevia toimia toteutetaan aivan lähitulevaisuudessa tiiviissä yhteistyössä YK:n pakolaisjärjestön ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön sekä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, jotta varmistettaisiin suojelu sitä tarvitseville, asianmukaiset vastaanotto-olosuhteet ahdinkoon joutuneille muuttajille ja laittomien muuttajien palauttaminen, tuettua vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevat hankkeet mukaan luettuina, muun muassa Nigerissä, hyödyntäen nykyisiä käynnissä olevia toimia.

Muita vaihtoehtoja muuttoliikkeeseen liittyvien haasteiden yhteydessä olisi harkittava, mukaan lukien valmiuksien kehittämisen, rajavalvonnan tehostamisen ja tiedon jakamisen sekä terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan osalta.

12. Neuvosto muistuttaa myönteiset saavutukset huomioon ottaen, että on tärkeää jatkaa ja tehostaa yhteistyötä läntisen Välimeren reitin kolmansien maiden kanssa, muun muassa kahden- ja monenvälisten aloitteiden avulla.

13. Vaikka käynnissä olevien muuttovirtojen hallinta on tärkeää välittömästi ja lyhyellä aikavälillä, neuvosto toistaa, että on myös tärkeää selvittää laittoman muuttoliikkeen ja pakkomuuton perussyyt, muun muassa konfliktien ehkäisyn ja ratkaisemisen avulla, jotta eri ryhmistä koostuvia muuttovirtoja voitaisiin hallita paremmin. Muuttoliikkeen taustalla olevat monitahoiset syyt huomioon ottaen on ratkaisevan tärkeää luoda keskinäiseen luottamukseen perustuvia vahvoja kumppanuuksia lähtö-, kauttakulku- ja vastaanottajamaina toimivien kolmansien maiden kanssa pitkäjänteisen politiikan puitteissa ja hyödyntää nykyisiä prosesseja ja ohjelmia kokonaisvaltaisesti. Neuvosto korostaa olevan tärkeää toteuttaa salakuljetukseen ja ihmiskauppaan liittyviä riskejä koskevia tiedotus- ja ehkäisykampanjoita kolmansissa maissa. Neuvosto on äärimmäisen valppaana laittoman muuttoliikkeen mahdollisten uusien reittien suhteen ja kehottaa toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä, jotka saattavat olla tältä osin tarpeen. Lisäksi muuttoliikkeeseen on syytä puuttua paitsi lyhyen aikavälin ilmiönä myös pitkän aikavälin haasteena ja mahdollisuutena.

14. Neuvosto muistuttaa, että maailmalla on parhaillaan käynnissä mittavin pakkomuuttoilmiö sitten toisen maailmansodan, ja pakolaisten ja maan sisällä siirtymään joutuneiden määrä on yli 60 miljoonaa. Eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen hallinta ei ole ainoastaan eurooppalaisten vaan koko maailman vastuulla, mikä edellyttää kollektiivisia sitoumuksia ja ratkaisuja. Se vaatii lähtö-, kauttakulku- ja kohdemailta aitojen kumppanuuksien solmimista tehostetun keskinäisen tuen ja solidaarisuuden pohjalta sekä kansainvälisen yhteisön tasapuolista ja tasapainoista vastuunjakoa. EU aikoo edistää edelleen vahvasti kansainvälisen oikeuden noudattamista, kansainvälinen humanitaarinen oikeus, pakolaisoikeus, etenkin palauttamiskiellon periaate, sekä kansainväliset ihmisoikeussopimukset mukaan lukien.

15. Neuvosto painottaa tässä yhteydessä muuttoliikkeeseen ja pakolaiskriisiin liittyvien maailmanlaajusten tapahtumien, esimerkiksi Maailman humanitaarisen huippukokouksen sekä YK:n yleiskokouksen yhteydessä syyskuussa 2016 järjestettävien korkean tason tapahtumien merkitystä. Näissä tapahtumissa EU ja sen jäsenvaltiot ovat valmiita sitoutumaan aktiivisesti kansainvälisen yhteisön tasapuoliseen ja tasapainoiseen vastuunjakoon.