



EUROOPAN  
KOMISSIO

UNIONIN ULKOASIOIDEN  
JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN  
KORKEA EDUSTAJA

Bryssel 9.9.2015  
JOIN(2015) 40 final

**YHTEINEN TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**EU:n ulkoisen toiminnan rooli Euroopan pakolaiskriisin ratkaisemisessa**

## **EU:n ulkoisen toiminnan rooli Euroopan pakolaiskriisin ratkaisemisessa**

### **I. Tämänhetkinen pakolaiskriisi ja sen kansainvälinen tausta**

Euroopan unioni (EU) on kohdannut laajimman pakolaiskriisin sitten toisen maailmansodan. Nykyinen tilanne on nähtävä laajemmassa yhteydessä, johon liittyy väkivaltaisia konflikteja ja epävakautta muualla maailmassa. Kriisin mittakaava on ennennäkemätön, ja se on saanut suurelta osin alkunsa konflikteista ja vainoista Euroopan laajemmassa naapurustossa. Syyrian ja Irakin väkivaltaiset konfliktit ja osassa Afrikkaa vallitseva epävakaus ja köyhyys ovat pakottaneet miljoonat naiset, miehet ja lapset pakenemaan kotimaastaan etsiäkseen turvaa ja ihmisarvoista elämää, ja heitä saapuu myös Euroopan unioniin.

Euroopan unioni on tehostamassa kriisin johdosta toteuttamiaan toimia solidaarisuuden ja vastuullisuuden periaatteiden pohjalta ja noudattaen täysimääräisesti EU:n arvoja ja kansainvälisiä velvoitteita. EU on vuoden 2015 alusta alkaen pyrkinyt reagoimaan pakolaiskriisiin suuntaamalla kaikki ulkoisen toiminnan välineensä uudelleen ja ottamalla niiden varoja käyttöön. Näin pyritään kolmeen tavoitteeseen: ihmishenkien pelastamiseen, suojelun tarpeessa olevista huolehtimiseen ja rajojen ja liikkuvuuden hallintaan.

Muuttovirrat lisääntyivät huomattavasti vuonna 2014, erityisesti **keskisen Välimeren reitillä**. Tilanne on pahentunut dramaattisesti vuoden 2015 aikana. Euroopan unioniin ns. **itäisen Välimeren reitin** kautta saapuneiden henkilöiden määrä (tähän mennessä 182 740 henkeä<sup>1</sup>) on kasvanut valtavasti vuodesta 2014. Tulijat saapuvat entiseen Jugoslavian tasavaltaan Makedoniaan ja Serbiaan ja jatkavat siitä Unkariin ja muihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin ns. **Länsi-Balkanin reittiä** pitkin. Elokuuhun 2015 mennessä Unkarissa oli havaittu 142 649 laitonta maahantuloa, jossa oli käytetty tätä reittiä.

Vaikka muuttajilla on erilaisia lähtökohtia, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden määrä on lisääntynyt räjähdysmäisesti. Tämä koskee **erityisesti Syyriasta, Irakista ja Afganistanista** saapuvia, jotka muodostavat 90 prosenttia itäisen Välimeren reittiä saapuvista henkilöistä. Keskisen Välimeren reittiä käyttävät laittomat muuttajat tulevat pääasiassa Saharan eteläpuolisesta Afrikasta, ja usein myös konfliktialueilta: noin 20 prosenttia Eritreasta, 12 prosenttia Somaliasta ja tälläkin reitillä 10 prosenttia Syyriasta. Tämän reitin käyttäjäjoukon rakenne on muuttunut vuodesta 2014, jolloin sen kautta tulivat enimmäkseen syyrialaiset pakolaiset. Sitä pitkin saapuu kuitenkin edelleen yhtä paljon tulijoita kuin ennenkin (106 290 elokuuhun 2015 mennessä). Muuttovirtojen rakenteen ja käytettyjen reittien nopeat muutokset ovat osoitus muuttajien salakuljettajien kyvystä sopeutua uusiin olosuhteisiin.

Vaikka EU:n kansalaiset saattavat pitää nykyisiä muuttopaineita dramaattisina, Euroopan unioni ei suinkaan ole tilanteen pahiten koettelema alue maailmassa. Yhdistyneiden

---

<sup>1</sup> Frontexin viikoittaiset tilastopäivitykset: tammi–elokuu 2015.

kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) mukaan maailmassa oli vuonna 2014 **suurin määrä pakolaisia ja kotiseudultaan siirtymään joutuneita henkilöitä** toisen maailmansodan jälkeen: 59,5 miljoonaa ihmistä. Yli **85 prosenttia näistä ihmisistä asuu kehitysmaissa**. Hyvin suuri määrä ihmisiä on joutunut siirtymään kotimaansa sisällä<sup>2</sup>, ja pakolaiset etsivät usein ensimmäistä suojapaikkaa naapurimaissaan. Esimerkiksi suurin osa Syyrian pakolaisista oleskelee Libanonissa, Jordaniassa ja Turkissa. Suurin osa Afrikan muuttoliikkeestä tapahtuu Afrikan sisällä: pelkästään Länsi-Afrikan maiden välillä on muuttanut 8,4 miljoonaa ihmistä. Tämä osoittaa sen, että tämänhetkinen siirtolais- ja pakolaiskriisi ei ole ainoastaan eikä ensisijaisesti eurooppalainen ongelma. Se on merkittävä kansainvälinen haaste. Euroopan unioni osallistuu eturintamassa kansainvälisiin toimiin, joilla pyritään etsimään ratkaisuja konflikteihin ja epävakauteen ja tukemaan niiden kohteena olevaa väestöä.

## **II. Euroopan unionin politiikan kehys ja toimet**

EU:n toimielimet ovat viime kuukausina ponnistelleet kaikin voimin löytääkseen ratkaisuja tähän maailmanlaajuiseen kriisiin. Eurooppa-neuvosto ja komissio ovat esittäneet erityisesti **Euroopan muuttoliikeagendassa**<sup>3</sup>, mitkä ovat EU:n toimien tärkeimmät osatekijät vastattaessa EU:n sisäisiin ja kansainvälisiin muuttoliikehaasteisiin.

Ensisijaisena tavoitteena on edelleen pelastaa henkilöt, jotka yrittävät ylittää Välimeren matkallaan kohti Eurooppaa. On kuitenkin selvää, että olennaisen tärkeää on myös suojella avun tarpeessa olevia ihmisiä, antaa kiireellistä humanitaarista apua, huolehtia turvapaikan hakumenettelyn piiriin pääsystä ja etsiä ratkaisuja kriisien perimmäisiin syihin, erityisesti konflikteihin, poliittiseen väkivaltaan, ihmisoikeusrikkomuksiin ja köyhyyteen. Näiden tavoitteiden on säilyttävä Euroopan unionin toiminnassa keskeisessä asemassa.

Tämänhetkisen kriisin ratkaisemisessa etusija annetaan toimille, joilla on mahdollisimman suuri välitön vaikutus muuttovirtoihin. Samaan aikaan on välttämätöntä sitoutua näiden kysymysten ratkaisemiseen pitkällä aikavälillä, jotta on mahdollista puuttua kriisin perimmäisiin syihin. Euroopan unioni pyrkii vahvistamaan poliittista vuoropuhelua, yhteistyötä ja tietojen ja kokemusten vaihtoa kumppanimaiden, kansalaisjärjestöjen ja paikallisviranomaisten kanssa, jotta ihmisten liikkuvuutta voidaan tukea inhimillisen kehityksen myönteisenä tekijänä. Yhteistyö, jossa sovelletaan ihmisoikeudet käsittävää oikeusperustaista lähestymistapaa, auttaa vastaamaan haasteisiin, joita ovat esimerkiksi etelä-etelä-muuttoliike ja haavoittuvassa asemassa olevien muuttajien tilanne.

Tämä tiedonanto on osa Euroopan komission hyväksymää laajempaa ehdotuspakettia, ja siinä kuvataan Euroopan unionin ulkoisia toimia kriisin ratkaisemiseksi. Sen perustana on vankka

---

<sup>2</sup> YK:n Internal Displaced Monitoring Centre -seurantakeskuksen tietojen mukaan maan sisäisiä pakolaisia oli heinä-elokuussa 2015 seuraavasti: Syyria (7 600 300), Irak (3 171 600), Sudan (2 192 830), Etelä-Sudan (1 645 392), Pakistan (1 375 900), Nigeria (1 500 000), Somalia (1 133 000), Afganistan (805 409), Tšad (130 000), Kamerun (80 000), Niger (50 000).

<sup>3</sup> COM(2015) 240.

rakenne, joka muodostuu tätä alaa koskevasta kansainvälisestä sitoutumisesta kahdenvälisellä, alueellisella ja monenkeskisellä tasolla etenkin vuonna 2011 laaditun maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan<sup>4</sup> pohjalta.

**Keskeiset rahoitusvälineet otetaan käyttöön.** Euroopan unionin ulkoisen yhteistyön määrärahat kaudella 2014–2020 ovat 96,8 miljardia euroa. Ulkoinen yhteistyö kattaa myös maailmanlaajuisen kehitysyhteistyön, ja sillä tärkeä tehtävä köyhyyden, turvattomuuden, epätasa-arvon ja työttömyyden torjunnassa. Siihen sisältyy Euroopan unionin tuki kasvun ja työpaikkojen luomisen sekä rauhan ja turvallisuuden, ihmisoikeuksien ja hyvän hallintotavan edistämisen tapaisille aloille alueilla ja maissa, joista pakolaisvirrat saavat alkunsa.

Euroopan komissio ehdottaa tämänhetkisen kriisin yhteydessä EU:n jäsenvaltioille myös, että Syyrian erityisrahaston lisäksi perustettaisiin uusi **eurooppalainen hätärahasto, jonka tarkoituksena olisi tukea vakautta Afrikassa ja puuttua niihin tekijöihin, jotka johtavat laittomaan muuttamiseen ja siihen, että ihmiset joutuvat jättämään kotiseutunsa.** Tällaiset erityisrahastot mahdollistavat sen, että EU, sen jäsenvaltiot ja avunantajat voivat ryhtyä toimeen hätätilanteiden eri ulottuvuuksien johdosta toimimalla yhdessä, joustavasti ja nopeasti muuttuvien tarpeiden mukaan. Ehdotetusta hätärahastosta tuetaan vakautta sekä edistetään selviytymiskykyä, taloudellista kehitystä, turvallisuutta ja muuttoliikkeen hallintaa. Se tarjoaa EU:lle ja sen jäsenvaltioille nopean ja joustavan välineen, jonka avulla voidaan saada tuloksia nopeammin. Se auttaa tuottamaan EU:n tuelle vipuvaikutusta. Samanaikaisesti se on vahvemman poliittisen näkyvyyden foorumi ja edistää yhtenäisempää ja johdonmukaisempaa lähestymistapaa. Hätärahaston odotetaan olevan yksi Vallettan huippukokouksessa marraskuussa 2015 saavutettavista konkreettisista tuloksista. Euroopan komissio ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja odottavat jäsenvaltioiden osallistuvan siihen tasaisen jatkuvasti ja avokätisesti.

### **III. Keskeiset kysymykset ja Euroopan unionin toimet niiden johdosta**

Euroopan unioni toimii kaikkialla maailmassa. Seuraavassa tarkastellaan tämänhetkisen kriisin kannalta merkittävimpiä maita ja alueita.

- **Syyria ja Irak**

EU on Syyrian ja Irakin konfliktien alkamisesta lähtien tukenut diplomaattisia aloitteita, joilla niihin pyritään löytämään poliittisia ratkaisuja. Komissio ja korkea edustaja ovat esittäneet aiemmin tänä vuonna annetussa tiedonannossa<sup>5</sup> poliittiset puitteet alueelliselle strategialle, joka koskee myös Da'eshin torjuntaa. Siihen sisältyy 1 miljardin euron rahoitussitoumukset. **Yli 4 miljoonaa syyrialaista on paennut maastaan**, minkä lisäksi 7,6 miljoonaa henkilöä on joutunut siirtymään maan sisällä ja yli 230 000 on saanut surmansa. **Suuri enemmistö syyrialaisista pakolaisista on Libanonissa, Jordaniassa ja Turkissa**, ja määrä kasvaa jatkuvasti, mikä aiheuttaa näissä maissa valtavia poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia paineita.

---

<sup>4</sup> COM(2011) 743.

<sup>5</sup> JOIN (2015) 2 final.

Vuoden 2015 alusta alkaen Syyrian naapurimaiden kapasiteetti ottaa vastaan uusia pakolaisia on käytetty loppuun ja rajapolitiikkoja on tiukennettu, joten sekä maan sisäinen pakolaisuus että suorat pakolaisvirrat EU:hun, etenkin Kreikkaan, ovat kasvaneet jyrkästi.

Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat kohdentaneet vuodesta 2011 lähtien yli **3,9 miljardia euroa** humanitaarisiin tarkoituksiin sekä kehitys-, talous- ja vakauttamiskohteiden rahoittamiseen, jotta voitaisiin vastata maan sisällä siirtymään joutuneiden, pakolaisten ja vastaanottavien yhteisöjen tarpeisiin Syyriassa, Irakissa, Jordaniassa, Libanonissa ja Turkissa. Koko rahoitusosuudesta lähes 1,8 miljardia euroa on tullut EU:n talousarviosta.

Johdonmukaisten ja tehokkaiden toimien toteuttamiseksi alueellisessa mittakaavassa **on perustettu Euroopan unionin alueellinen erityisrahasto Syyrian kriisin johdosta**<sup>6</sup>. Siitä annettava apu kohdennetaan pakolaisia vastaanottaneiden naapurimaiden tukemiseen, mutta myös humanitaarisiin, vakauttamis- ja kehittämistoimiin Syyriassa, esimerkiksi paikallishallinnon uudelleenperustamiseen ja peruspalvelujen tarjontaan. Komissio kehottaa jäsenvaltioita osallistumaan edelleen erityisrahaston rahoittamiseen.

EU:n toimisto Gaziantepissa (Etelä-Turkki) auttaa toimien koordinoinnissa. Tätä tarkoitusta varten on perustettu **nopean toiminnan järjestelmä rajatylittäviä operaatioita varten** Syyriassa. Lisäksi EU edistää myös alueellisten kehitys- ja suojeluohjelmien käyttöä tukeakseen keskeisiä pakolaisten kohdemaita ja/tai kauttakulkumaita Lähi-idässä<sup>7</sup>. Aiempiin alueellisiin suojeluohjelmiin lisätään kehitykseen liittyvä osuus perustamalla **alueellisia kehitys- ja suojeluohjelmia**, joissa **keskitytään tarjoamaan suojelua** sitä tarvitseville, mutta myös pakolaisten, maan sisällä siirtymään joutuneiden henkilöiden ja vastaanottajayhteisöjen **selviytymiskyvyn parantamiseen**. Lisäksi pyritään etsimään ratkaisuja pitkittyneisiin pakolaiskriiseihin, joissa humanitaarisella avulla ei voida saada aikaan pitkän aikavälin ratkaisua.

EU on antanut tunnustusta **Libanonin, Jordanian ja Turkin** valtaville ponnisteluille Syyrian ja Irakin väkivaltaisuuksia pakenevien pakolaisten vastaanottamiseksi ja jatkanut avun antamista niille. Euroopan unioni rahoittaa parhaillaan merkittäviä hankkeita, joilla tuetaan alueella olevien yhteisöllisiä kokoontumispaikkoja, elintarviketurvaa, toimeentuloa, koulunkäyntiä ja ammatillista koulutusta. Rahoitus sisältää mm. 855 miljoonaa euroa humanitaariseen apuun Syyriassa, mutta myös Libanonissa, Jordaniassa ja Turkissa.

**Irakissa** kotiseutunsa on joutunut jättämään yli 3,1 miljoonaa ihmistä konfliktin jatkuttua kolme vuotta. Vaikka kansainvälistä suojelua Euroopan unionissa hakevien irakilaisien määrä on edelleen vähäinen verrattuna syyrialaisiin, heidän määränsä saattaa lähitulevaisuudessa nousta huomattavasti. Euroopan komissio on vuonna 2015 myöntänyt 65,55 miljoonaa euroa humanitaarista apua Irakin kriisin johdosta. EU:n humanitaariseen apuun Irakille, myös Irakin Kurdistanin alueelle, kuuluu elintärkeää hätäapua kaikkein heikoimmassa asemassa oleville ja

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm)

<sup>7</sup> Tuen määrä 12 miljoonaa euroa.

lääkinnällistä apua. EU on tehostamassa poliittisia ja diplomaattisia toimiaan kaikkien niiden ponnistelujen tukemiseksi, joilla pyritään lisäämään yhtenäisyyttä ja osallistamista maassa.

- **Turkki**

Turkissa on tällä hetkellä kaiken kaikkiaan maailman suurin pakolaispopulaatio.

**Turkin** kanssa ollaan käynnistämässä erityistä vuoropuhelua, jotta voidaan kartoittaa tapoja tukea Syyrian pakolaisia ja tehostaa rajavalvontaa sekä torjua järjestäytynyttä rikollisuutta, johon laittomien muuttajien salakuljetus perustuu. Vuoropuhelussa tarkastellaan uusia yhteistyömahdollisuuksia Turkin kanssa ratkaisun löytämiseksi Syyrian kriisiin.

Turkille kohdennettava Syyrian kriisiin liittyvä rahoitus on 175 miljoonaa euroa vuonna 2015. Liittymistä valmistelevasta tukivälineestä<sup>8</sup> sisäasioiden alalla kohdennettavaa rahoitusta lisätään kauden 2007–2013 **130 miljoonasta eurosta** ohjeelliseen **245 miljoonan euron** määrärahaan kaudella 2014–2016. Lisäksi Turkki hyötyy Länsi-Balkanin maiden ohella uudesta alueellisen muuttoliikkeen hallinnan ohjelmasta. EU:n rahoitusavulla tuetaan myös Turkin pyrkimyksiä noudattaa EU:n ja Turkin välisen takaisinottosopimuksen vaatimuksia.

Vuoden loppuun mennessä Ankaraan sijoitetaan Frontexin yhteyshenkilö tehostamaan operatiivista yhteistyötä. Turkissa, samoin kuin muissa kauttakulkumaissa, tuetaan pyrkimyksiä tunnistaa ja palauttaa nopeasti henkilöt, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa.

Euroopan komissio on lisäksi vuoden 2014 alusta lähtien käynyt viisumivapautta koskevaa vuoropuhelua Turkin kanssa. Siihen sisältyy rajojen yhdenmukaisen valvonnan kehittäminen EU:n toimintapolitiikkojen mukaisesti maa- ja merirajojen turvallisuuden ja valvonnan sekä tullitarkastusten täytäntöönpanon osalta. Vuoropuhelu tarjoaa myös poliittista ohjausta, jonka tarkoituksena on ehkäistä ja torjua järjestäytynyttä rikollisuutta, terrorismia ja korruptiota, parantaa oikeudellista yhteistyötä, lainvalvontayhteistyötä ja henkilötietojen suojaa.

- **Länsi-Balkan**

Euroopan unioni on lisännyt tukeaan myös EU:n ulkopuolisille **Länsi-Balkanin maille**, joihin saapuu tällä hetkellä ennennäkemätön pakolaisvirta, pääosin Syyriasta. Tähän kuuluu vastaanotto- ja turvapaikkahakemusten käsittelyvalmiuksien parantaminen ja yhteistyön tiivistäminen torjuttaessa järjestäytynyttä rikollisuutta, joka on muuttajien salakuljetuksen taustalla. Tätä varten Euroopan komissio on viimeistelemässä koko alueen kattavaa tukiohjelmaa, jolla tarjotaan suojelua ja hallitaan järkevästi muuttoliikettä Länsi-Balkanilla. Siinä keskitytään kolmeen osa-alueeseen: maahantulijoiden tunnistaminen, alueiden sisäinen ja alueiden välinen tiedonvaihto ja mekanismit, joiden avulla tarjotaan palautusratkaisuja, samalla kun sovelletaan käytännön suojatoimia, joilla vastataan maahanmuuttajien erityistarpeisiin<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 231/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014.

<sup>9</sup> Tuen määrä 8 miljoonaa euroa.

Serbialle ja entiselle Jugoslavian tasavallalle Makedonialle kohdennettavaa humanitaarista apua on jo hyväksytty 1,75 miljoonaa euroa, jotta nämä voivat antaa hätäapua Unkariin matkalla oleville pakolaisille.

Sen lisäksi, että liittymistä valmistelevasta välineestä on jo aiempina vuosina annettu huomattavasti tukea rajaturvallisuuden, muuttoliikkeen, turvapaikka-asioiden ja toimintapolitiikkojen aloilla, Euroopan komissio harkitsee uutta maakohtaista apua valmiuksien parantamiseksi turvapaikka-, muuttoliike- ja viisumipolitiikka-aloilla. Sen tavoitteena olisi parantaa muita heikommassa asemassa olevien muuttajien ja ihmiskaupan uhrien suojelua. Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian ja Serbian tapauksessa EU tukee muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan pitkän aikavälin kehittämistä<sup>10</sup>.

Länsi-Balkanin maiden ja EU:n jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten operatiivista yhteistyötä olisi kehitettävä edelleen. Yhteistyö voisi käsittää riskianalyysiin, koulutukseen sekä parhaiden käytänteiden jakamiseen liittyviä toimintoja. Frontex on allekirjoittanut työjärjestelyjä ja kehittänyt yhteistyötä Serbian, Montenegron, Albanian, Bosnia ja Hertsegovinan ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kanssa ja on valmis toimimaan aktiivisesti tässä hankkeessa.

- **Afrikka**

Afrikan ja varsinkin Saharan eteläpuolisen Afrikan haasteina ovat edelleen väestönkasvu, ympäristön kuormitus, äärimmäinen köyhyys, sisäiset jännitteet ja institutionaaliset heikkoudet, jotka ovat tietyillä alueilla johtaneet avoimiin konflikteihin, sekä epävakauden, sisäisen pakolaisuuden, rikollisuuden, terrorismin ja radikalisoitumisen lisääntymiseen. Seurauksia ovat myös laitton maahanmuutto, ihmiskauppa, ihmisten salakuljetus sekä humanitaarisen avun tarpeen kasvu entisestään. Euroopan unioni yrittää ratkaista näitä haasteita yhdessä afrikkalaisten kumppanien kanssa alueellisten strategioiden (Sahel, Afrikan sarvi ja Guineanlahti), humanitaarisen avun ja kehityspolitiikan avulla, toteuttamalla alueella avustusohjelmia sekä sitoutumalla vahvasti selviytymiskyvyn kehittämisohjelman täytäntöönpanoon.

**Libyasta** on tullut konfliktin ja valtiorakenteiden puuttumisen vuoksi tärkeä Saharan eteläpuolisen Afrikan väestön kauttakulkupaikka Eurooppaan, pääasiassa Italiaan. Euroopan unioni tukee aktiivisesti Libyan osapuolten välistä **YK-johtoista vuoropuheluprosessia** rauhanomaisen ratkaisun saavuttamiseksi ja on valmis tukemaan uutta kansallisen yhtenäisyyden hallitusta. Samaan aikaan komissio on antanut humanitaarista apua ja kehitysapua haavoittuvassa asemassa olevalle pakolaisväestölle, joka on joutunut jäämään Libyaan.

---

<sup>10</sup> Määrärahoja sidottu tai suunniteltu 24 miljoonaa euroa entiselle Jugoslavian tasavallalle Makedonialle ja 44 miljoonaa euroa Serbialle.

**Niger**, yksi maailman köyhimmistä maista, on tärkein kauttakulkureitti kohti Libyaa. Euroopan unioni tukee Nigerin kehitystä ja turvallisuutta.<sup>11</sup> Euroopan unioni tukee **Sahelin** alueella myös **Malin** poliittista prosessia ja rauhansopimusta pohjoisen aseellisten ryhmien kanssa. EU:n sitoutuminen edistää vakautta, sillä siihen liittyy Malin asevoimien ja turvallisuusjoukkojen kouluttamista.<sup>12</sup> Lisätukea rajaturvallisuuden ylläpitämiselle harkitaan. Nigerissä ja Malissa toteutettavilla Euroopan unionin YTPP-operaatioilla tuetaan myös pyrkimyksiä ehkäistä ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta.<sup>13</sup> EU tukee ”monitoimikeskuksen” perustamista Agadeziin, joka on merkittävä kauttakulkupaikka. Se tarjoaa apua ja tietoja tahtomattaan Agadeziin jääneille maahanmuuttajille ja tukea niille, jotka haluavat palata kotiin tai kotoutua vastaanottaviin yhteisöihin.

Euroopan unioni on myös antanut aktiivista **tukea alueellisille toimille Boko Haramia vastaan**, esimerkiksi tukenut monikansallisia MNJTF-joukkoja, Nigeriä, Tšadia, Kamerunia ja Nigeriä. Ponnisteluja jatketaan humanitaarisen tilanteen korjaamiseksi. **Nigeriasta** tulee edelleen merkittävästi laittomia maahanmuuttajia Euroopan unioniin. Nigerian kanssa parhaillaan käytävän maahanmuuttoa koskevan vuoropuhelun yhteydessä käsitellään Boko Haramin vastaisen taistelun lisäksi myös takaisinottoa ja palauttamista.<sup>14</sup>

Euroopan unioni pyrkii toimillaan siihen, että **Keski-Afrikan tasavaltaan** saataisiin palautettua hallinto ja vakaus.<sup>15</sup> Tähän kuuluu tuki poliittiselle prosessille ja talouden elvyttämiselle sekä vakauttaminen sotilaallisen neuvontaoperaation avulla. Tilanteen heikkeneminen Keski-Afrikan tasavallassa voisi vaikuttaa vakavasti alueelliseen vakauteen, jo ennestään vaikeaan humanitaariseen tilanteeseen ja voisi johtaa myös väestön siirtymisiin.

**Somaliassa** Euroopan unioni tukee toimivan valtion jälleenrakentamista ja turvallisen ympäristön palauttamista Afrikan unionin Somalian operaation<sup>16</sup> ja EU:n sotilaskoulutusoperaation kautta. EU:n kehitysyhteistyöohjelmalla annetaan merkittävästi tukea Somalian vakauttamiseen, valtiorakenteiden kehittämiseen ja maan kehitysprosessiin.

Taloudellisen tulevaisuudennäkymien heikkous ja ihmisoikeusloukkaukset ajavat ihmisiä pois **Eritreasta**. Vuonna 2014 kaikkiaan 36 990 eritrealaisia haki kansainvälistä suojelua Euroopan unionissa. Neljännesmiljoona on paennut Etiopiaan ja Sudaniin. EU tarkastelee parhaillaan, miten Eritrean kanssa voitaisiin parhaiten toimia laittoman maahanmuuton

---

<sup>11</sup> EUCAP Sahel Niger tukee Nigerin viranomaisia Nigerin ja erityisesti Agadezin kautta kulkevien laittomien muuttovirtojen ennaltaehkäisyssä, valvonnassa ja hallinnassa.

<sup>12</sup> EU:n YTPP-siviilioperaatiolla Malissa (EUCAP Sahel Mali) tuetaan Malin kansallisten turvallisuusjoukkojen (poliisivoimien, santarmilaitoksen ja kansalliskaartin) rakenneuudistusta. Tavoitteena on auttaa Malin viranomaisia varmistamaan perustuslaillinen ja demokraattinen järjestys ja luomaan edellytykset kestäväälle rauhalle. Operaatioissa yhdistetään koulutusta ja strategisista neuvontaa.

<sup>13</sup> YTPP-operaatiot on EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan (JOIN (2013) 30) mukaisesti niveltettävä kehitysohjelmiin kokonaisvaltaisuuden maksimoimiseksi.

<sup>14</sup> Nigerian kanssa allekirjoitettiin vuonna 2015 maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva yhteinen toimintasuunnitelma, joka kattaa lailliseen ja laittomaan maahanmuuttoon, muuttoliikkeeseen ja kehitykseen sekä kansainväliseen suojeluun liittyvän yhteistyön.

<sup>15</sup> Euroopan unioni perusti vuonna 2014 tätä varten yhdessä Ranskan, Saksan ja Alankomaiden kanssa Bêkou-erityisrahaston.

<sup>16</sup> AMISOM: <http://amisom-au.org/>

hallitsemiseksi. Eritrean hallitus ilmoitti joulukuussa 2014, että sen siihen asti kestoaltaan määrittelemätöntä asepalvelusta rajoitettaisiin 1. tammikuuta 2015 alkaen uusien alokkaiden kohdalla 18 kuukauteen. Tämän päätöksen täytäntöönpanon valvonta on ratkaisevan tärkeää, sillä asepalveluksen määrittelemätön kesto on merkittävä muuttoliikkeen työntekijä. Vuoropuhelua Eritrean kanssa käydään myös **Khartumin prosessissa**, jonka puitteissa Euroopan unioni voi keskustella kaikkien **Afrikan sarven** maiden kanssa. Khartumin prosessin tarkoituksena on parantaa alueellista yhteistyötä maahanmuuttokysymyksissä. **Eritrealle on neuvoteltu uusi 200 miljoonan euron maaohjelma, jossa keskitytään talouden kehittämiseen, työllisyyteen ja hallintoon.**

Yli 2 miljoonaa ihmistä on joutunut pakenemaan kodeistaan **Etelä-Sudanissa**. EU ja sen jäsenvaltiot ovat myöntäneet vuodesta 2014 yli 377 miljoonaa euroa humanitaarista apua. EU myös tukee taloudellisesti ja poliittisesti Afrikan sarven alueen maiden yhteistyöjärjestön johtamaa prosessia ja mekanismia, jolla valvotaan vihollisuuksien päättymisen noudattamista. EU on myös tukenut Afrikan unionin ja Yhdistyneiden kansakuntien toimia Sudania edelleen horjuttavien selkkausten lopettamiseksi.

**Jemenin** konfliktilla on vaikutusta myös Afrikan sarvessa, koska Jemenissä on alueelta yli 250 000 rekisteröityä pakolaista, joista 95 prosenttia on Somaliasta. EU:lla on ollut vuodesta 2011 aktiivinen rooli siirtymäprosessin tukemisessa. Se on täysin sitoutunut kansainvälisiin ponnisteluihin, joilla Jemenin kriisiin pyritään löytämään poliittinen ratkaisu.

Monissa Afrikan maissa, erityisesti Afrikan sarvessa – kuten Etiopiassa, Sudanissa ja Keniassa – ja Tšad-järven alueella on suuria pakolaisyhteisöjä, jotka jäävät hyvin usein pitkäaikaisiksi. Olemassa olevilla kehitysohjelmilla annetaan jo tukea, jossa hätäapu, kunnostustoimet ja kehitysyhteistyö muodostavat jatkumon. Selviytymiskyvyn vahvistaminen on tämän vuoksi ratkaisevan tärkeää.

Euroopan komissio ja korkea edustaja pyrkivät edelleen löytämään kestäviä ratkaisuja, joilla estetään ja ratkaistaan pitkittyneitä väestönsiirtymiin liittyviä tilanteita. Ilman kehitysmahdollisuuksia väestönsiirtojen väliset jännitteet voivat johtaa kokonaisten alueiden epävakauteen, mikä käynnistää valtavia toissijaisia siirtymisiä, myös Eurooppaan. Jos sitä vastoin pakolaiset ja maan sisällä siirtymään joutuneet voivat osallistua talouteen, pakolaisuuden taloudelliset vaikutukset ja kustannukset vähenevät. Tällä edistetään kasvua, mikä hyödyttää sekä siirtyneitä henkilöitä että niitä maita, joissa he ovat.

Euroopan komissio aikoo esittää pakkosiirtoihin uutta kehitykseen suuntautuvaa lähestymistapaa, jota toteutetaan rinnakkain humanitaarisen avun kanssa heti kriisin alusta alkaen. Pilottihankkeita on käynnistetty tänä vuonna Pohjois-Afrikassa ja Afrikan sarvessa. Pohjois-Afrikassa ja Afrikan sarvessa on aloitettu tänä vuonna kaksi suojeleohjelmaa Lähi-idän alueellisten kehitys- ja suojeleohjelmien esimerkin pohjalta.

- **YK:n ja laajempi kansainvälinen yhteisö**

Meneillään oleva kriisi ei ole ainoastaan eurooppalainen vaan merkittävä kansainvälinen haaste. On olennaisen tärkeää tehdä yhteistyötä keskeisten kansainvälisten kumppanien ja

Yhdistyneiden kansakuntien, erityisesti YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun viraston (UNHCR) ja Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelman (UNDP), kanssa sekä Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) kaltaisten organisaatioiden kanssa. UNHCR:lla on erityinen vastuu pakolaiskriisin hoitamisessa. EU pyrkii edelleen lisäämään yhteistyötä sen kanssa, jotta voidaan tehostaa tukea niille maille, jotka ovat vastaanottaneet suuria määriä pakolaisia, sekä pakolaisvirtojen hallintaa Euroopan unionissa. EU myös pyrkii saamaan muita kansainvälisiä kumppaneita, joilla on vahvat voimavarat (esimerkiksi Lähi-idän alueella). Niiden kanssa toteutettavilla toimilla lisätään kaikenlaista tukea ja uudelleensijoittamismahdollisuuksia kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille.

### **Laittomien maahanmuuttajien takaisinottoon ja palauttamiseen liittyvä yhteistyö**

Tehokas politiikka sellaisten maahanmuuttajien palauttamiseksi, jotka ovat tulleet vastaanottavan valtion alueelle laittomasti ja joiden ei katsota olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, on tarpeellinen osa johdonmukaista EU:n strategiaa laitton maahanmuuton estämiseksi. Tällä hetkellä palauttamisprosentti EU:n jäsenvaltioissa on suhteellisen alhainen. Vuonna 2014 alle 40 prosenttia laittomista maahanmuuttajista, jotka määrättiin lähtemään EU:sta, todella lähti.

Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) maiden kanssa tehdyn Cotonoun kumppanuussopimuksen 13 artikla muodostaa oikeusperustan yhteisille toimille AKT-valtioiden kansalaisten palauttamisen ja takaisinoton osalta. EU pyrkii lisäämään yhteistyötä afrikkalaisten kumppanien kanssa takaisinottojärjestelyiden tehokasta täytäntöönpanoa varten.

Sen lisäksi, että voimassa olevat takaisinottosopimukset<sup>17</sup> pannaan kokonaisuudessaan täytäntöön ja käynnissä olevat neuvottelut<sup>18</sup> saatetaan nopeasti päätökseen, keskitytään palauttamista koskeviin **käytännön yhteistyötoimiin**, esimerkiksi tuetun vapaaehtoisen paluun järjestelmien kehittämiseen. Tältä osin **hiljattain hyväksytty Pakistaniin ja Bangladeshiin palauttamista koskeva pilottihanke** tarjoaa tärkeää kokemusta siitä, miten asiassa olisi edettävä. Euroopan unionin on lisättävä toimiaan kannustaakseen laittomia muuttajia kääntymään takaisin reitin varrelta. **EU:n tuki Agadezin monitoimikeskuksen perustamiselle palvelee tätä tarkoitusta.**

Palauttamista koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa<sup>19</sup>, joka hyväksytään samanaikaisesti tämän tiedonannon kanssa, käsitellään näitä asioita.

---

<sup>17</sup> Tällä hetkellä on voimassa 17 takaisinottosopimusta, jotka on tehty Hongkongin, Macaon, Sri Lankan, Albanian, Venäjän, Ukrainan, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian, Bosnia ja Hertsegovinan, Montenegron, Serbian, Moldovan, Pakistanin, Georgian, Armenian, Azerbaidžanin, Turkin ja Kap Verden kanssa.

<sup>18</sup> Marokon ja Tunisian kanssa käydään neuvotteluja.

<sup>19</sup> COM(2015) 453.

## **Maahanmuuttajien salakuljettavan ja ihmiskauppaa käyvän järjestäytyneen rikollisuuden torjunta**

**Rikollisverkostojen torjuminen on olennainen osa Euroopan unionin pyrkimyksiä pelastaa ihmishenkiä ja estää siirtolaisten hyväksikäyttöä.** On keskeisen tärkeää edistää lähtö- ja kohdemaiden poliisin ja oikeuslaitosten välistä kansainvälistä yhteistyötä sekä yhteistyötä asianomaisten EU:n virastojen ja jäsenvaltioiden kanssa. Monissa maissa tämä edellyttää tukea poliisin, oikeuslaitoksen ja rajavaltuutuksen valmiuksien kehittämiseksi.

EU on keskeinen toimija pyrittäessä parantamaan kumppanimaiden valmiuksia rajavaltuutuksen alalla ja vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen toteutuksessa. Sillä on kokonaisvaltainen lähestymistapa, jolla varmistetaan rajojen turvallisuus samalla kun mahdollistetaan laillisten ihmis- ja tavaravirtojen nopea liikkuvuus.

Euroopan muuttoliikeagendassa esitetään joukko aloitteita, joilla pyritään lujittamaan salakuljettajaverkostojen torjuntaan käytettävissä olevia EU:n välineitä. Tällainen on erityisesti siirtolaisten salakuljetuksen vastainen EU:n toimintasuunnitelma<sup>20</sup>. Muuttoliikkeen eurooppalaisten yhteyshenkilöiden ja turvallisuusalan asiantuntijoiden työ tärkeimmissä EU:n edustustoissa edistää yhteistyötä näissä kysymyksissä. Monet YTPP-operaatiot ovat jo nyt merkittävässä asemassa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.

Keskisen Välimeren eteläosassa toteutettava Euroopan unionin sotilasoperaatio (**EUNAVFOR MED**) on **kriisinhallintaoperaatio**, jolla voidaan valvoa tilannetta, kerätä tiedustelutietoja ja mahdollisesti toteuttaa operatiivisia toimia salakuljetuksen torjumiseksi eteläisellä ja keskisellä Välimerellä kansainvälistä oikeutta noudattaen.<sup>21</sup>

Euroopan unionin YTPP-operaatiota Nigerissä (**EUCAP Sahel Niger**) ollaan vahvistamassa, jotta sillä voidaan tukea Nigerin viranomaisia Nigerin ja erityisesti Agadezin kautta kulkevien laittomien muuttovirtojen torjunnassa.<sup>22</sup> Operaation laajennetulla mandaatilla pyritään ensisijaisesti i) vahvistamaan Nigerin lainsäädäntökehystä, joka koskee muuttoliikettä, rajavaltuutusta ja laittomaan maahanmuuttoon liittyvän rikollisuuden torjuntaa; ii) lisäämään rajavaltuutusta, muuttoliikkeen hallinnasta ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta vastaavien Nigerin turvallisuusviranomaisten valmiuksia ja (iii) parantamaan oikeuslaitoksen tehokkuutta. Euroopan unionin YTPP-operaatio Malissa (**EUCAP Sahel Mali**) toimii jo epäsuorasti laittoman maahanmuuton torjumiseksi, sillä sen puitteissa koulutetaan sisäisiä turvallisuusjoukkoja. Operaatio saavutti täyden operatiivisen toimintakykynsä elokuussa 2015. Malissa tarkastellaan parhaillaan samanlaista mandaatin laajentamista kuin Nigerissä. Muissa maissa Sahelin alueella ja Afrikan sarvessa harkitaan muita aloitteita ja YTPP-operaatioita koordinoitusti jäsenvaltioiden kahdenvälisen toimien kanssa.

---

<sup>20</sup> COM(2015) 285 final.

<sup>21</sup> Neuvoston päätös (YUTP) 2015/778, annettu 18 päivänä toukokuuta 2015, keskisen Välimeren eteläosassa toteutettavasta Euroopan unionin sotilasoperaatiosta (EUNAVFOR MED) (EUVL L 122, 19.5.2015, s. 31).

<sup>22</sup> Kun Agadeziin avataan paikallistoimisto, operaatiossa saadaan parempi käsitys muuttovirroista ja niihin liittyvistä kysymyksistä. Samalla tarjoutuu mahdollisuus työskennellä päivittäin niiden viranomaisten kanssa, jotka vastaavat maahanmuuttovirtojen hallinnasta.

#### IV. Päätelmät ja jatkotoimet

Euroopan unionin kyky toimia kumppanuudessa kolmansien maiden kanssa on avainasemassa, jotta voidaan hoitaa pakolaiskriisiä ja hallita haasteita ja mahdollisuuksia yhdessä. Tärkeitä tässä ovat EU:n ja Afrikan välinen muuttoliikettä, liikkuvuutta ja työllisyyttä koskeva kumppanuus, Khartumin ja Rabatin prosessit, Prahan ja Budapestin prosessit<sup>23</sup>, Välimeren unioni, maahanmuuttoa koskeva silkkitiekumppanuus, itäinen kumppanuus ja AKT-valtioiden ja EU:n välinen vuoropuhelu muuttoliikkeestä.

Moniin tässä tiedonannossa esitettyihin haasteisiin voidaan vastata ja vastataan poliittisin ja diplomaattisin toimin. Ennen kaikkea pyritään puuttumaan kriisin perimmäisiin syihin, Syyrian ja Irakin sotiin. Korkea edustaja käy korkean tason keskustelua näistä kysymyksistä, kuten Eurooppa-neuvosto on kehottanut, vauhdittaa Euroopan unionin tukea maille ja alueille sekä jatkaa työtä nykyisten kumppanuuksien pohjalta.

Yhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa toteutetaan kahdenvälisellä tasolla käyttämällä kaikkia olemassa olevia puitteita, erityisesti **liikkuvuuskumppanuuksia**<sup>24</sup>, **maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevaa yhteistä toimintasuunnitelmaa** ja **takaisinottoa koskevia sopimuksia**. Myös tilaisuudet muiden alojen, esimerkiksi kaupan ja kehitysyhteistyön, yhteydessä käytetään hyväksi, jotta voidaan keskustella yhteistyöstä muuttoliikekysymyksissä.

EU:n edustustot myös tiivistävät yhteyksiään paikallisviranomaisiin. Keskeisten kauttakulku- ja lähtömaiden edustustojen valmiuksia parannetaan nimittämällä **muuttoliikkeen eurooppalaisia yhteyshenkilöitä** Euroopan muuttoliikeagendan mukaisesti.

Lisäksi Euroopan unioni järjestää kaksi korkean tason kokousta kesäkuussa 2015 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston toimeksiannon mukaisesti. Ne ovat

1. **muuttoliikkeeseen keskittyvä Vallettan huippukokous** (11. ja 12. marraskuuta 2015); huippukokoukseen kokoontuu Euroopan ja keskeisten Afrikan maiden johtajia, erityisesti Khartumin ja Rabatin prosessien osapuolet sekä Afrikan unionin komissio ja Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisön komissio. Tarkoituksena on keskustella muun muassa muuttoliikkeen kehityshyödyistä, perimmäisistä syistä, laillisesta maahanmuutosta ja liikkuvuudesta, kansainvälisestä suojelusta ja turvapaikka-asioista, muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan ennaltaehkäisystä ja torjunnasta sekä palauttamista ja takaisinottoa koskevasta yhteistyöstä ja

2. **korkean tason konferenssi itäisen Välimeren ja Länsi-Balkanin reiteistä** (syksy 2015) EU:n jäsenvaltioiden, Länsi-Balkanin maiden ja Turkin välillä; konferenssissa keskustellaan pakolais- ja muuttovirroista, jotka kulkevat itäisen Välimeren ja Länsi-Balkanin reittien kautta.

---

<sup>23</sup> Budapestin prosessi tuo yhteen Itä- ja Keski-Aasian maita ja Kaakkois- ja Länsi-Euroopan maita.

<sup>24</sup> Liikkuvuuskumppanuudet tarjoavat kokonaisvaltaiset puitteet kahdenväliselle yhteistyölle liikkuvuus-, maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa. Kumppanuuksia on allekirjoitettu tähän mennessä seitsemän maan – Kap Verde, Moldovan, Georgian, Armenian, Marokon, Azerbaidžanin ja Tunisian – kanssa.

Euroopan unioni on vuosien ajan käsitellyt pakolais- ja muuttoliikeongelmia ulkoisen toimintansa kautta yhdistämällä politiikan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun välineitä. Meneillään olevassa pakolaiskriisissä monet pitkäaikaiset ja monimutkaiset ongelmat tulevat esiin akuutilla tavalla. Kriisiin on monia syitä, eikä niitä ole mahdollista ratkaista välittömästi. Niihin puuttuminen kattavasti edellyttää lähestymistapaa, johon sisältyy lyhyen ja pitkän aikavälin toimia. Mikä tärkeintä, solidaarisuus ja vastuun ottaminen ovat olennaisia, ja toimiin tarvitaan unionin käytössä olevia eri välineitä diplomatiasta taloudelliseen tukeen.

Euroopan komissio ja korkea edustaja kehottavat jäsenvaltioita osoittamaan päättäväisyyttä käsitellessään pakolaisten ahdinkoa ja ongelmia, jotka pakottavat ihmiset jättämään kotimaansa. Solidaarisuus, vastuullisuus ja yhtenäisyys ovat tarpeen, jotta voimme täyttää ne oikeudelliset, institutionaaliset ja moraaliset velvoitteet, jotka Euroopan unionilla on tänään edessään.