



Bryssel 13.5.2015  
COM(2015) 240 final

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

**EUROOPAN MUUTTOLIIKEAGENDA**

# **I. Johdanto**

Ihmiset ovat kautta historian siirtyneet paikasta toiseen. Eurooppaan pyritään eri syistä ja eri kanavia käyttäen. Siirtolaiset hakevat laillisia pääsykeinoja mutta ovat valmiita myös vaarantamaan henkensä voidakseen paeta poliittista sortoa, sotaa tai köyhyyttä, seuratakseen perheenjäseniään, perustaakseen yrityksen tai hankkiakseen koulutuksen. Jokaisella siirtolaisella on oma tarinansa. Virheellisiin tietoihin perustuvissa stereotyyppisissä tarinoissa painopiste on usein tietyyppisissä tulijoissa, eikä niissä nähdä muuttoliikkeelle tyypillistä monisyisyyttä, joka vaikuttaa yhteiskuntaan eri tavoin ja edellyttää myös erilaisia lähestymistapoja. Tähän agendaan on koottu toimet, joista osa Euroopan unionin olisi toteutettava heti ja osa lähivuosina. Toimilla pyritään luomaan yhtenäinen ja kokonaisvaltainen lähestymistapa muuttoliikkeen hyötyjen maksimointiin ja siihen liittyvien ongelmien ratkomiseen.

Välittömänä ja väistämättömänä velvollisuutena on suojella hädänalaisia. Välimeren henkensä uhallalla ylittämään pyrkivien tuhansien siirtolaisten kohtalo ei jätä ketään kylmäksi. Ensiapuna tilanteeseen komissio on laatinut kymmenkohtaisen suunnitelman välittömästi toteutettavista toimista. Euroopan parlamentti ja Euroopan neuvosto ovat antaneet suunnitelmalle tukensa, ja myös jäsenvaltiot ovat sitoutuneet konkreettisiin toimiin, jotta voitaisiin välttyä uusilta ihmishenkien menetyksiltä.

Toimiin on ryhdytty välittömästi, mutta ne eivät ole olleet riittäviä. Kyse ei voi myöskään olla kertaluontoisista toimista. Hätätöimisiä on tarvittu, koska Euroopan yhteinen lähestymistapa asiaan on ollut puutteellinen. Vaikka suurin osa eurooppalaisista on pyrkinyt auttamaan tulijoita, tosiasia on, että eri puolilla Eurooppaa on noussut vakavia epäilyksiä siitä, pystytäänkö EU:n muuttoliikepolitiikalla vastaamaan tuhansien siirtolaisten aiheuttamaan paineeseen, tarpeeseen kotouttaa siirtolaiset yhteiskuntiimme tai talouden vaatimuksiin Euroopassa, jonka väestö vanhenee ja vähenee.

EU:n on maailmanlaajuisen asemansa ja monien käytössään olevien välineiden avulla puututtava muuttoliikkeen perimmäisiin syihin, jotta voidaan lopettaa inhimillinen kärsimys, jota siirtolaisia hyväksi käyttävät tahot toiminnallaan aiheuttavat. Osa syistä on syvään juurtuneita, mutta niihin on siitä huolimatta puututtava. Globalisaatio ja viestinnän perinpohjainen muuttuminen ovat luoneet mahdollisuuksia ja nostattaneet odotuksia. Muut syyt ovat seurausta sodista ja kriiseistä Ukrainassa, Lähi-idässä, Aasiassa ja Pohjois-Afrikassa. Köyhyyden ja konfliktien vaikutukset leviävät maiden rajojen yli.

Euroopan olisi jatkossakin oltava turvasatama vainoa pakeneville ja samalla houkutteleva kohde taitaville ja/tai yrittäjähenkisille opiskelijoille, tutkijoille ja työntekijöille. Se, että rajaturvallisuudesta huolehtiessamme pidämme kiinni kansainvälisistä sitoumuksistamme ja omista arvoistamme ja samalla luomme otolliset olosuhteet Euroopan taloudelliselle hyvinvoinnille ja sosiaaliselle yhteenkuuluvuudelle, on vaikea yhtälö ja edellyttää koordinoitua toimintaa Euroopan tasolla.

Tähän tarvitaan valikoituja toimenpiteitä ja yhteinen politiikka, joka on johdonmukainen ja selkeä. Meidän on palautettava luottamus kykyymme yhdistää eurooppalaiset ja kansalliset pyrkimykset hallita muuttoliikettä, hoitaa kansainväliset ja eettiset velvoitteemme ja tehdä tuloksellista yhteistyötä solidaarisuuden ja vastuunjaon periaatteita noudattaen. Yksikään jäsenvaltio ei selviä muuttoliikkeen seurauksista yksin. On selvää, että tarvitsemme uuden eurooppalaisemman lähestymistavan. Se edellyttää, että valjastamme käyttöön kaikki sisäisen ja ulkoisen toiminnan politiikat ja välineet parhaiden tulosten saavuttamiseksi. Kaikkien toimijoiden – jäsenvaltioiden, EU:n toimielinten, kansainvälisten järjestöjen,

kansalaisyhteiskunnan ja kolmansien maiden – on tehtävä yhdessä työtä, jotta Euroopan yhteisestä muuttoliikepolitiikasta tulee totta.

## **II. Välittömät toimet**

Euroopan muuttoliikeagendan ensimmäinen osa on vastaus siihen, että inhimillisen tragedian lopettamiseksi koko Välimeren alueella on ryhdyttävä nopeisiin ja päättäväisiin toimiin. Eurooppa-neuvoston 23. huhtikuuta 2015 antama julkilausuma<sup>1</sup> ja muutama päivä sen jälkeen annettu Euroopan parlamentin päätöslauselma<sup>2</sup> osoittavat, että nopeasta toiminnasta ihmishenkien pelastamiseksi ja EU:n toimien tehostamisesta vallitsee yksimielisyys.<sup>3</sup>

Nopean reagoinnin on oltava EU:n toiminnan lähtökohtana myös tulevaisuudessa kriiseissä riippumatta siitä, mistä suunnasta yhteiseen ulkorajaan kohdistuva paine tulee.

### *Merihädässä olevien pelastaminen*

Eurooppa ei voi katsoa vierestä, kun ihmisiä kuolee. Etsintä- ja pelastustoimia lisätään, jotta päästään samalle toimintatasolle kuin Italian aiemmin toteuttamassa Mare Nostrum -operaatiossa. Komissio on jo esittänyt vuotta 2015 koskevan lisätalousarvion **Frontexin yhteisoperaatioiden (Triton ja Poseidon)** määrärahojen kolminkertaistamiseksi, ja se aikoo esittää vuotta 2016 koskevan ehdotuksensa toukokuun loppuun mennessä. Määrärahojen kolminkertaistaminen mahdollistaa operaatioiden toimintakyvyn ja maantieteellisen toiminta-alan kasvattamisen niin, että Frontex voi hoitaa kaksoisroolinsa eli koordinoita paineen alaisina oleville jäsenvaltioille annettavaa operatiivista rajavalvontatukea<sup>4</sup> ja pelastaa siirtolaisia hukkumiselta. Samalla kun EU lisää toiminnan rahoitusta, useat jäsenvaltiot luovuttavat käyttöön resursseja (meri- ja ilma-aluksia). Tällainen solidaarisuus on arvokasta, ja sen on jatkettava niin kauan kuin muuttopaineikin jatkuu. Tritonin uusi toimintasuunnitelma esitetään ennen toukokuun loppua.<sup>5</sup>

### *Polttopisteessä salakuljettajien verkostot*

Toimet on kohdistettava rikollisverkostoihin, jotka käyttävät hyväksi haavoittuvassa asemassa olevia siirtolaisia. Korkea edustaja, komission varapuheenjohtaja on jo esittänyt vaihtoehtoja mahdollisista **yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) operaatioista**, joiden tavoitteena on salakuljettajien käyttämien alusten järjestelmällinen tunnistaminen, haltuunotto

<sup>1</sup> Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous, 23.4.2015 – Julkilausuma: <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>. Euroopan muuttoliikeagendan tämä osa sisältää aloitteet, jotka esitetään 23. huhtikuuta annetun Eurooppa-neuvoston julkilausuman johdosta laaditussa etenemissuunnitelmassa ja joita agendassa kehitetään edelleen.

<sup>2</sup> [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fi&reference=2015/2660\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fi&reference=2015/2660(RSP))

<sup>3</sup> Turvapaikka-asioita, maahanmuuttoa, viisumeja ja ulkorajojen valvontaa koskeva EU:n yhteinen politiikka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) V osastoon (Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue). Perussopimusten pöytäkirjojen 21 ja 22 mukaisesti Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Tanska eivät osallistu SEUT-sopimuksen V osaston nojalla ehdotettujen toimenpiteiden hyväksymiseen neuvostossa. Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti voivat kolmen kuukauden kuluessa ehdotuksen tai aloitteen esittämisestä tai milloin tahansa sen hyväksymisen jälkeen ilmoittaa neuvostolle, että ne haluavat osallistua asianomaisen toimenpiteen hyväksymiseen ja soveltamiseen. Tanska voi milloin tahansa ilmoittaa valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti muille jäsenvaltioille, että se haluaa soveltaa täysimääräisesti SEUT-sopimuksen V osaston nojalla hyväksytyjä toimenpiteitä.

<sup>4</sup> Tällaista tukea annetaan kyseisille jäsenvaltioille sisäasioiden rahastoista myönnettävän huomattavan avun lisäksi, jonka suurin saaja on Italia absoluuttisesti tarkasteltuna ja Malta henkeä kohti laskettuna.

<sup>5</sup> Triton ja Poseidon ovat Frontexin koordinoimia ulkorajojen turvaamiseen liittyviä operaatioita. Ne perustuvat Schengen-säännöstöön, jonka täytäntöönpanoon Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät osallistu (ks. alaviite 25). Tämä seikka ei kuitenkaan estä Yhdistyneen kuningaskunnan aluksia osallistumasta Tritonin ja Poseidonin koordinoimiin etsintä- ja pelastustoimiin Välimerellä.

ja tuhoaminen. Tällainen kansainvälisen oikeuden nojalla tapahtuva toiminta olisi vahva osoitus EU:n päättäväisyydestä.

**Tietojen** kokoamista ja **käyttöä** on tarkoitus parantaa, **jotta salakuljettajat voidaan tunnistaa ja ottaa toimien kohteeksi**. Europol aikoo välittömästi vahvistaa hiljattain perustamaansa yhteistä operatiivista Mare-ryhmää ja siirtolaisten salakuljetuksen torjuntaan keskittynyttä yhteisyksikköään. Näiden toimenpiteiden tuloksena on keskitetty yhteyspiste virastojen väliselle yhteistyölle, jolla torjutaan ihmisten salakuljetusta.<sup>6</sup> Frontex ja Europol laativat lisäksi profiilit salakuljettajien käyttöön soveltuvista aluksista. Profiilit perustuvat malleihin, joiden avulla potentiaaliset alukset tunnistetaan ja niiden liikkeitä seurataan. Europol myös etsii laitonta verkkosisältöä, jota salakuljettajat käyttävät siirtolaisten ja pakolaisten houkuttelussa, ja pyytää sen poistamista verkosta.

#### *EU:n sisäiset siirrot keinona reagoida suuriin tulijamääriin*

Jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuu näinä aikoina ennennäkemätön paine, ja kesän lähestyessä siirtolaisten virta etulinjassa oleviin jäsenvaltioihin tulee lähikuukausina kasvamaan. EU:n ei pitäisi odottaa, kunnes paine kasvaa sietämättömäksi: tulijoita on niin paljon, että paikalliset resurssit heidän vastaanottamiseksi ja hakemusten käsittelemiseksi on jo venytetty äärimilleen. Välimeren tilanteen takia komissio aikoo ehdottaa toukokuun loppuun mennessä, että SEUT-sopimuksen 78 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu järjestelmä hätätilanteiden varalta otetaan käyttöön.<sup>7</sup> Ehdotukseen sisältyy kansainvälisen suojelun tarpeessa selvästi olevien henkilöiden sijoittamista koskeva tilapäinen järjestely, jonka avulla varmistetaan kunkin jäsenvaltion osallistuminen oikeudenmukaisella ja tasapainoisella panoksella tähän yhteiseen hankkeeseen. Vastaanottava jäsenvaltio vastaa hakemuksen käsittelystä sovittujen sääntöjen ja takeiden mukaisesti. Liitteessä esitetään jakoperuste, joka määräytyy BKT:n, väestömäärän, työttömyysasteen ja maan aiemmin vastaanottamien turvapaikanhakijoiden ja uudelleensijoitettujen pakolaisten määrän mukaan.

Tämä on pysyvää ratkaisua edeltävä vaihe. EU tarvitsee pysyvän järjestelmän, jolla vastuu suurista pakolais- ja turvapaikanhakijamääristä jaetaan jäsenvaltioiden kesken. Komissio aikoo esittää vuoden 2015 loppuun mennessä lainsäädäntöehdotuksen<sup>8</sup>, jolla luodaan pakollinen ja automaattisesti aktivoituva uudelleensijoitusjärjestelmä kansainvälistä suojelua selvästi tarvitsevien pakolaisten jakamiseksi EU:n sisällä joukoittaisen maahantulon tilanteissa. Järjestelmässä otetaan huomioon jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuden pohjalta jo toteuttamat toimet.

Näiden kahden toimenpiteen täytäntöönpanoa odotellessa jäsenvaltioiden on osoitettava solidaarisuutta ja panostettava etulinjassa olevien maiden auttamiseen entistä enemmän.

#### *Uudelleensijoittaminen – yhteinen lähestymistapa hätäsiirtolaisten suojeluun*

EU:n maaperällä jo olevien henkilöiden sisäisten siirtojen lisäksi EU:lla on velvollisuus osallistua kansainvälistä suojelua selvästi tarvitsevien hätäsiirtolaisten auttamiseen. Tämä on kansainvälisen yhteisön yhteinen vastuu, ja Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun viraston (UNHCR) tehtävänä on tunnistaa tilanteet, joissa kotimaahan jääminen ei ole turvallista. Tällaisia haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä ei saa jättää salakuljettajien ja ihmiskauppiaiden armoille, vaan tarjolla on oltava turvallisia ja laillisia keinoja päästä EU:n alueelle. UNHCR on vahvistanut EU:n tavoitteeksi 20 000 henkilön

<sup>6</sup> Euroopan meriturvallisuusviraston, Euroopan kalastuksenvalvontaviraston ja Eurojustin pitäisi osallistua tähän työhön.

<sup>7</sup> Ehdotus ei koskisi Tanskaa, ja se koskisi Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia vain, jos ne käyttävät erivapauttaan ja päättävät osallistua toimintaan (ks. alaviite 3).

<sup>8</sup> Ehdotuksen soveltamisalasta on tarkemmin alaviitteessä 3.

vuotuisen uudelleensijoituskiintiön vuoteen 2020 mennessä.<sup>9</sup> Osa jäsenvaltioista on jo osallistunut merkittävällä panoksella maailmanlaajuisiin uudelleensijoitustalkoisiin. Toiset eivät sen sijaan tee mitään eivätkä usein auta myöskään vaihtoehtoisella tavalla ottamalla vastaan ja hyväksymällä turvapaikkahakemuksia tai osallistumalla muiden toiminnan rahoittamiseen.

Toukokuun loppuun mennessä komissio antaa suosituksen **EU:n laajuisen uudelleensijoitusjärjestelmän perustamisesta 20 000 hätäsiirtolaiselle**. Järjestelmä kattaa kaikki jäsenvaltiot. Liitteessä esitetään jakoperuste, joka määräytyy BKT:n, väestömäärän, työttömyysasteen ja aiempien turvapaikanhakijoiden ja uudelleensijoitettujen pakolaisten määrän mukaan. Jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuden pohjalta jo toteuttamat toimet otetaan huomioon. EU:n talousarviosta myönnetään vuosina 2015 ja 2016 **ylimääräinen 50 miljoonan euron määräraha** järjestelmän tukemiseen. Tarvittaessa tehdään myös ehdotus<sup>10</sup> sitovaksi ja pakolliseksi lainsäädäntökehikseksi, joka ulottuu vuotta 2016 pidemmälle. Yhteisten ponnistelujen lisäksi komissio kehottaa jäsenvaltioita hyödyntämään turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston tarjoamia mahdollisuuksia ja sitoutumaan kansallisessa ohjelmasuunnittelussaan uusien sijoituspaikkojen tarjoamiseen, koska rahastosta myönnettävää rahoitusta voidaan nopeasti mukauttaa.

Jäsenvaltioiden pitäisi käyttää täysimääräisesti myös muita suojelun tarpeessa oleville henkilöille tarjolla olevia laillisia keinoja, kuten yksityisiä / valtiosta riippumattomien tahojen ylläpitosisitoumuksia, humanitaarisista syistä myönnettäviä lupia ja perheenyhdistämislausekkeita.

*Kumppanuudet kolmansien maiden kanssa muuttoliikkeen patoamiseksi sen lähtömaissa*

EU voi toteuttaa muuttoliikettä hillitseviä välittömiä toimia myös lähtö- ja kauttakulkumaissa. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) tekevät kumppanimaiden kanssa yhteistyötä sellaisten konkreettisten toimenpiteiden käyttöön ottamiseksi, joilla vaaralliset matkat Eurooppaan estetään.

Ensinnäkin EU:n pitäisi lisätä tukeaan maille, joihin kohdistuu suurin pakolaiskuormitus. **Alueellisia kehitys- ja suojeluohjelmia** perustetaan tai syvennetään, aluksi Pohjois-Afrikassa ja Afrikan sarvessa. Lisäksi on tarkoitus kehittää Lähi-idän vastaavaa ohjelmaa. Rahoitusta myönnetään 30 miljoonaa euroa vuosina 2015 ja 2016, ja sitä olisi täydennettävä jäsenvaltioilta saatavalla lisärahoituksella.

Toiseksi **Nigeriin perustetaan kokeiluhankkeena monitoimikeskus** vuoden loppuun mennessä. Yhteistyössä Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM), UNHCR:n ja Nigerin viranomaisten kanssa keskus jakaa tietoa ja tarjoaa suojelua ja uudelleensijoitusta paikallistasolla. Tällaiset lähtö- tai kauttakulkumaissa toimivat keskuksat auttavat luomaan realistisen kuvan siirtolaisten matkan onnistumismahdollisuuksista, ja ne tukevat laittomien siirtolaisten vapaaehtoista paluuta.

Kolmanneksi muuttoliikkeestä tehdään yksi esimerkiksi Nigerissä ja Malissa jo käynnissä olevien **YUTP**-operaatioiden osa-alue, ja rajaturvallisuuden osa-aluetta vahvistetaan. Maltalla järjestetään syksyllä huippukokous tärkeimpien kumppaneiden, muun muassa Afrikan unionin, kanssa. Kokouksessa on tarkoitus laatia alueen yhteinen lähestymistapa, joka kattaa laittoman muuttoliikkeen työntekijät, suojelun tarjoamisen sitä tarvitseville sekä ihmissalakuljetuksen ja -kaupan.

<sup>9</sup> UNHCR:n varapääjohtajan lausunto asiakirjassa *Progress Report on Resettlement*, jonka päävaltuutetun ohjelman toimeenpanevan komitean alainen pysyvä komitea laati Genevessä 26.–28.6.2012 järjestetyssä kokouksessa.

<sup>10</sup> Ehdotuksen soveltamisalasta on tarkemmin alaviitteessä 3.

Työ liittyy läheisesti laajempiin poliittisiin aloitteisiin, joilla edistetään vakautta. Erityisen tärkeitä ovat korkean edustajan, komission varapuheenjohtajan **Libyan** tilanteen johdosta vetämät toimet sekä täysi tuki YK:n vetämille toimille, joilla edistetään kansallisen yhtenäisyyden hallituksen muodostamista. **Syyrian** kriisin ratkaisemiseksi hellittämättä toteutettujen toimien lisäksi on annettu 3,6 miljardia euroa humanitaariseen apuun sekä vakautus- ja kehitysapuun Syyrian sisällä ja syyrialaispakolaisten auttamiseksi esimerkiksi Libanonissa, Jordaniassa, Turkissa ja Irakissa. Nämä ovat esimerkkejä räikeimmistä poliittisista kriiseistä, joilla tulee lähikuukausina olemaan huomattava vaikutus EU:hun suuntautuvaan muuttoliikkeeseen. Myös itäisiä kumppaneita seurataan tarkkaan, ja Länsi-Balkanin ja Aasian osalta edistetään olemassa olevia yhteistyöjärjestelyjä.

*EU:n välineet etulinjassa olevien jäsenvaltioiden auttamiseksi*

Etulinjassa olevien jäsenvaltioiden auttamiseksi selviytymään tulijatulvan aiheuttamista välittömistä haasteista aiotaan tehdä enemmän.

Komissio aikoo ottaa käyttöön **uuden lähestymistavan**, jonka mukaisesti Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO), Frontex ja Europol tekevät paikan päällä yhteistyötä etulinjassa olevien jäsenvaltioiden kanssa tulijoiden henkilöllisyyden selvittämiseksi, rekisteröimiseksi ja sormenjälkien ottamiseksi nopeasti. Virastot täydentävät toistensa työtä. Turvapaikkaa hakevat ohjataan suoraan EASOn puoleen, jonka tukiryhmät auttavat käsittelemään turvapaikkahakemukset mahdollisimman nopeasti. Sellaisten tulijoiden osalta, jotka eivät tarvitse suojelua, Frontex auttaa jäsenvaltioita palauttamisen koordinoinnissa. Europol ja Eurojust auttavat vastaanottavaa jäsenvaltiota tutkimuksissa, joiden tarkoituksena on hajottaa salakuljettajien ja ihmiskauppiain verkostot.

Lisäksi komissio osoittaa 60 miljoonaa euroa ylimääräistä **hätäapua** muun muassa tukeakseen kovan paineen alaisena olevien jäsenvaltioiden valmiuksia ottaa siirtolaisia vastaan ja tarjota heille terveydenhuoltopalveluja.<sup>11</sup> Tätä koskeva tarvearviointi on tekeillä.

<b>Tärkeimmät toimet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rahoituspaketti Triton- ja Poseidon-operaatioiden määrärahojen kolminkertaistamiseksi vuosina 2015 ja 2016 ja EU:n laajuisen uudelleensijoitusjärjestelmän rahoittamiseksi</li> <li>• välitön tuki mahdollisesti perustettavalle siirtolaisten salakuljetusta torjuvalle YTPP-operaatiolle</li> <li>• säädösehdotus SEUT-sopimuksen 78 artiklan 3 kohdassa tarkoitettun hätätilannejärjestelmän aktivoimisesta liitteessä esitetyn jakoperusteen mukaisesti (toukokuun loppuun mennessä)</li> <li>• ehdotus hätätilanteita varten luotavasta EU:n sisäisten siirtojen pysyvistä järjestelmästä (vuoden 2015 loppuun mennessä)</li> <li>• EU:n uudelleensijoitusjärjestelmää koskeva suositus ja tarvittaessa yli vuoden 2016 ulottuvaa vakituisempaa lähestymistapaa koskeva ehdotus (toukokuun loppuun mennessä)</li> <li>• 30 miljoonaa euroa alueellisiin kehitys- ja suojeluohjelmiin</li> <li>• Nigeriin kokeiluhankkeena perustettava monitoimikeskus (vuoden 2015 loppuun mennessä)</li> </ul>
--------------------------	--

<sup>11</sup> Tätä tarkoitusta varten jäsenvaltiot voivat käyttää turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston varoja. Suurten siirtolais- ja turvapaikanhakijamäärien koettelemat maat voivat tarvittaessa pyytää apua myös unionin pelastuspalvelumekanismilta.

### **III. Neljä toimintaloikkaa muuttoliikkeen hallinnan parantamiseksi**

Välimeren kriisitilanne on nostanut välittömät tarpeet valokeilaan. Se on myös paljastanut EU:n muuttoliikepolitiikan ja sen käytössä olevien välineiden rakenteelliset rajoitukset. EU:lla on nyt tilaisuus saattaa muuttoliikepolitiikkansa eri näkökohdat tasapainoon ja antaa kansalaisille selvä viesti siitä, että muuttoliikettä voidaan hallita paremmin, kunhan kaikki EU:n toimijat osallistuvat siihen.

Kuten puheenjohtaja Juncker on poliittisissa suuntaviivoissaan esittänyt, EU:n on määrätietoisesti torjuttava laitonta muuttoliikettä, salakuljetusta ja ihmiskauppaa ja samalla turvattava Euroopan ulkorajat. Vastapainoksi tarvitaan vahva yhteinen turvapaikkapolitiikka ja uusi eurooppalainen lähestymistapa lailliseen muuttoliikkeeseen. On selvää, että tämä edellyttää suurempaa johdonmukaisuutta eri politiikanaloilta, kuten kehitysyhteistyö-, kauppa-, työllisyys-, ulko- ja sisäasiainpolitiikoilta.

Laillista pääsyä EU:hun sääntelevä selkeä ja hyvin täytäntöönpantu kehys (käytännössä tehokas turvapaikka- ja viisumijärjestelmä) vähentää laittoman maahantulon ja oleskelun työntekijöitä ja parantaa osaltaan sekä Euroopan rajojen että muuttovirtojen turvallisuutta.

EU:n on jatkossakin tarjottava suojelua sitä tarvitseville. Sen on myös tunnustettava, että elinvoimaisessa taloudessa tarvittavia taitoja ei aina löydy EU:n omilta työmarkkinoilta tai että niiden kartuttaminen vie aikaa. Jäsenvaltioiden vastaanottamien laillisten siirtolaisten ei pitäisi joutua kohtaamaan vastentahtoista ja torjuvaa suhtautumista, vaan heitä olisi autettava kaikin tavoin kotoutumaan uusiin yhteisöihinsä. Tällainen suhtautumistapa pitäisi nähdä keskeisenä osana eurooppalaisia arvoja, joista meidän on syytä olla ylpeitä, ja sitä olisi tehtävä tunnetuksi kumppaneillemme maailmanlaajuisesti.

EU:n on kuitenkin toimittava johdonmukaisesti myös silloin, kun tulijat eivät täytä maahan jäämisen edellytyksiä. Turvapaikanhakijat, joiden hakemus on hylätty ja jotka yrittävät välttää palautusta, viisumin rauettua maahan jääneet henkilöt ja laittomina siirtolaisina pysyvästi maassa asuvat henkilöt muodostavat vakavan ongelman. Tämä heikentää luottamusta järjestelmään ja antaa syykkeitä niille, jotka haluavat kritisoida maahanmuuttopolitiikka ja leimata tulijat. Se myös vaikeuttaa EU:ssa laillisesti oleskelevien siirtolaisten kotouttamista.

EU:n on jatkettava yli rajojensa vaikuttamista, tehostettava yhteistyötä kansainvälisten kumppaneiden kanssa, puututtava muuttoliikkeen perimmäisiin syihin ja edistettävä sellaista laillista muuttoliikettä, joka tukee kasvua ja kehitystä sekä lähtö- että kohdemaissa. Tätä lähestymistapaa käsitellään laajemmin korkean edustajan, komission varapuheenjohtajan käynnistämässä strategisessa tarkastelussa, jossa arvioidaan muutosten vaikutusta maailmanlaajuisessa toimintaympäristössä. Asiaa käsitellään myös pian julkaistavassa Euroopan naapuruuspolitiikan uudelleentarkastelussa, jonka yhteydessä on tarkoitus laatia tiiviissä yhteistyössä naapureidemme kanssa ehdotuksia siitä, miten yhteistyötä molempia osapuolia askarruttavissa kysymyksissä voidaan tarkentaa, muuttoliike mukaan lukien.

Agendassa esitetään neljäntasoisia toimia, joilla EU:n muuttoliikepolitiikasta saadaan oikeudenmukainen, vakaa ja realistinen. Toimien täytäntöönpanon myötä<sup>12</sup> EU:lla on

---

<sup>12</sup> Mitä tulee SEUT-sopimuksen V osaston nojalla jo sovellettavien ja/tai ehdotettavien toimenpiteiden soveltamisalaan, katso alaviite 3 Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin osallistumisoikeudesta ja Tanskan mahdollisuudesta jättäytyä toiminnan ulkopuolelle.

muuttoliikepolitiikka, joka puolustaa turvapaikkaoikeutta, vastaa humanitaarisiin haasteisiin, luo selkeät eurooppalaiset puitteet yhteiselle muuttoliikepolitiikalle ja pysyy ajankohtaisena.

### III.1 Laittoman muuttoliikkeen houkuttelevuuden vähentäminen

Laittoman muuttoliikkeen taustalla on monia eri syitä. Usein se kuitenkin osoittautuu karvaaksi pettymykseksi. Matka on usein luultua huomattavasti vaarallisempi ja usein se myös taittuu rikollisverkostojen armoilla – verkostojen, joille raha on kalliimpi kuin ihmishenki. Niitä, joiden turvapaikkahakemus hylätään, uhkaa palauttaminen. Niillä taas, jotka jäävät Eurooppaan laittomasti, on edessään epävarma toimeentulo, ja he voivat helposti joutua hyväksikäytön uhriksi. On kaikkien edun mukaista puuttua niihin perustavanlaatuisiin syihin, jotka saavat ihmiset etsimään parempaa elämää, iskeä salakuljettajien ja ihmiskauppiaiden verkostoihin ja lisätä palautuspolitiikkojen ymmärrettävyyttä ja ennustettavuutta.

*Laittoman muuttoliikkeen ja pakkosiirtojen perimmäisiin syihin puuttuminen kolmansissa maissa*

Monet muuttoliikkeen perimmäisistä syistä ovat tiiviisti kytköksissä maailmanlaajuisiin ongelmiin, joita EU on yrittänyt ratkoa jo vuosien ajan. Muuttoliike pitäisi tunnustaa yhdeksi painopistealaksi, jota koskevalla aktiivisella ja vuorovaikutteisella EU:n ulkopolitiikalla on välitön vaikutus EU:n kansalaisiin. Sisällissota, vaino, köyhyys ja ilmastonmuutos ruokkivat suoraan muuttoliikettä, joten niiden ehkäiseminen ja lieventäminen ovat muuttoliikkeestä keskusteltaessa asialistan kärjessä.

Kumppanuudet lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ovat ensisijaisia, ja muuttoliikkeen alalla on olemassa erityyppisiä kahdenvälisiä ja alueellisia yhteistyökehyksiä<sup>13</sup>. Niitä täydennetään kasvattamalla tärkeimmissä maissa sijaitsevien **EU:n edustustojen** roolia muuttoliikkeeseen liittyvissä asioissa. Edustustot raportoivat merkittävistä muuttoliikkeeseen liittyvistä tapahtumista isäntämaissa, osallistuvat muuttoliikekysymysten viemiseen osaksi kehitysyhteistyötä ja tukevat isäntämaita toiminnan koordinoinnissa. **Muuttoliikkeen eurooppalaisia yhteyshenkilöitä** lähetetään tärkeimmissä kolmansissa maissa sijaitseviin EU:n edustustoihin. He tekevät tiivistä yhteistyötä maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkoston<sup>14</sup> sekä paikallisten viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa tietojen keräämistä, vaihtamista ja analysointia varten.

**Turkki** on hyvä esimerkki yhteistyön lisäämisen hyödyllisyydestä. Turkki on saanut vuoden 2014 alusta lähtien 79 miljoonaa euroa toimiin, joilla se lievittää pakolaisten hallintajärjestelmäänsä kohdistuvaa painetta ja pyrkii estämään vaaralliset merimatkat itäisellä Välimerellä. Yhteistyön edistämiseksi Frontex lähettää Turkkiin yhteyshenkilön.

**EU:n ulkoisen yhteistyön avun** määrärahat ovat 96,8 miljardia euroa jaksolle 2014–2020. Sillä ja varsinkin kehitysyhteistyöllä on merkittävä rooli pyrittäessä ratkaisemaan köyhyyden, turvattomuuden, epätasa-arvon ja työttömyyden kaltaisia maailmanlaajuisia ongelmia, jotka ovat tärkeimpiä laittoman ja pakon saneleman muuttoliikkeen taustalla vaikuttavia tekijöitä.

<sup>13</sup> Rabatin, Khartumin, Budapestin ja Prahan prosessit sekä muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskeva EU:n ja Afrikan vuoropuhelu.

<sup>14</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 377/2004, 19.2.2004 (EUVL L 64, 2.3.2004, s. 1). Maahanmuuttoalan yhteyshenkilöt ovat jäsenvaltioiden edustajia, jotka on lähetetty kolmanteen maahan tukemaan toimenpiteitä, jotka EU on ottanut käyttöön laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti ovat päättäneet osallistua tähän asetukseen (ks. alaviite 3).



Tässä yhteydessä tuetaan niitä Afrikan, Aasian ja Itä-Euroopan alueita, joista valtaosa Eurooppaan päätyvistä siirtolaisista on lähtöisin.

Sen lisäksi, että EU pyrkii vaikuttamaan pitkään jatkuneisiin taustatekijöihin, se pyrkii lievittämään kriisien vaikutusta paikallistasolla. Se edellyttää pitkäjänteistä toimintaa: maailmanlaajuisesti yli 70 prosenttia maiden sisäisistä ja muista pakolaisista joutuu selviytymään tilapäisolosuhteissa vähintään viiden vuoden ajan. EU on maailman suurin pakolaisavun antaja: käynnissä oleviin hankkeisiin on myönnetty 200 miljoonaa euroa kehitysavun määrärahoista ja maiden sisäisille ja muille pakolaisille tarkoitettua humanitaarista apua on rahoitettu yli miljardilla eurolla vuoden 2014 alusta lähtien. Tuen vaikutuksen maksimoimiseksi on aloitettu strateginen tarkastelu, jonka on määrä valmistua vuonna 2016.

#### *Salakuljettajien ja ihmiskauppioiden vastaiset toimet*

Salakuljettajien ja ihmiskauppioiden verkostojen torjunnassa on ennen kaikkea kyse siirtolaisten hyväksikäytön ehkäisemisestä.<sup>15</sup> Se toimii myös laittoman muuttoliikkeen pidäkkeenä. Tavoitteeksi on asetettava salakuljetusverkostojen ”pienen riskin ja korkean tuoton” operaatioiden muuntaminen ”korkean riskin ja alhaisen tuoton” operaatioiksi. Komissio esittää asiasta toimintasuunnitelman toukokuun loppuun mennessä.

**Yhteistyö kolmansien maiden kanssa** on äärimmäisen tärkeää. Useimmat salakuljettajat eivät toimi Euroopasta käsin, ja Välimerellä seilaavilta aluksilta kiinni otettavat henkilöt ovat yleensä ketjun viimeinen lenkki. Yhteistyö salakuljetusreittejä hallitsevien paikallisten ja kansainvälisten rikollisryhmien hajottamiseksi on yksi tehostetun yhteistyön päätavoitteista edellä esitetyn mukaisesti.

EU:n virastot voivat auttaa jäsenvaltioiden viranomaisia tehostamaan **salakuljetusverkostojen** vastaisia toimiaan. Virastot auttavat salakuljettajien tunnistamisessa, tutkinnassa, syytteenpanossa sekä heidän omaisuutensa jäädyttämisessä ja menetetyksi tuomitsemisessa. Toiminta nojaa välittömiin toimiin, joilla alukset pyritään tunnistamaan, ottamaan haltuun ja tuhoamaan ennen kuin rikollisverkostot ehtivät käyttää niitä (ks. edellä). Ennakoivaa talousrikostutkintaa, jonka tavoitteena on rikoksella hankittujen varojen takavarikointi ja takaisinperintä, sekä salakuljetukseen liittyvän rahanpesun torjuntatoimia tuetaan tehostamalla rahavirtoihin keskittyvää yhteistyötä rahanpesun selvittelykeskusten kanssa ja aloittamalla asiaa koskeva yhteistyö pankkien, rahansiirtopalveluja tarjoavien kansainvälisten yritysten ja luottokorttiyhtiöiden kaltaisten rahoituslaitosten kanssa. Tässä hyödynnetään myös tehostettua tiedonvaihtoa, josta on tarkemmin Euroopan turvallisuusagendassa.

Komissio aikoo parantaa voimassa olevaa EU:n säädöskehystä, jotta syyttäjillä olisi tehokkaammat keinot keinoja puuttua **siirtolaisten salakuljettajien** ja muiden salakuljetuksesta hyötyvien toimintaan.<sup>16</sup> Komissio aikoo myös viedä päätökseen

<sup>15</sup> Toimintaa jatketaan myös Euroopan turvallisuusagendan ja merellisen turvallisuusstrategian puitteissa. Siirtolaisten salakuljetus ja ihmiskauppa ovat kaksi erillistä mutta toisiinsa kytkeytyvää, rikollisverkostojen harjoittaman rikollisen toiminnan muotoa. Niiden ero on siinä, että salakuljetuksessa siirtolaiset osallistuvat omasta tahdostaan laittomaan toimintaan maksamalla salakuljettajalle siitä, että tämä järjestää kansainvälisen rajan ylityksen, kun taas ihmiskaupassa laittomat siirtolaiset ovat vakavan hyväksikäytön, johon voi siihenkin liittyä laitton rajanylitys, uhreja. Todellisuudessa näitä ilmiöitä ei ole helppo erottaa, koska matkansa vapaaehtoisuuden pohjalta aloittavat henkilöt ovat alttiina verkostojen organisoimalle työvoiman tai seksuaaliselle hyväksikäytölle.

<sup>16</sup> Osaa niistä poliisiyhteistyötä ja rikosasioissa tehtävää oikeudellista yhteistyötä koskevista toimenpiteistä, jotka unioni on hyväksynyt ennen 1. joulukuuta 2009, ei ole 1. joulukuuta 2014 lähtien enää sovellettu Yhdistyneeseen kuningaskuntaan perussopimusten pöytäkirjassa 36 olevien 9 ja 10 artiklan nojalla. Kyseisissä artikloissa määrätään erityisesti toiminnan ulkopuolelle jättäytymistä ja siihen myöhemmin osallistumista koskevasta menettelystä (ks. komission ja neuvoston päätökset Yhdistyneen kuningaskunnan ilmoittamista toimenpiteistä, EUVL L 345, 1.12.2014, s. 1, ja EUVL C 430,

**ihmiskaupan** vastaisessa strategiassa esitetyt aloitteet ja selvittää, miten työtä voidaan edelleen parantaa vuonna 2016. Näin voidaan ryhtyä ihmiskauppaverkostojen vastaisiin erityistoimiin ja auttaa ihmiskaupan uhreja.<sup>17</sup> Toinen mahdollinen hyväksikäyttäjärühmä ovat työnantajat EU:ssa. Samalla kun komissio pyrkii parantamaan laillisten siirtolaisten sijoittumista työmarkkinoille, se tehostaa kolmansien maiden kansalaisten laittoman työllistämisen vastaisia toimia muun muassa parantamalla **työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin**<sup>18</sup> täytäntöönpanoa ja soveltamista. Direktiivillä kielletään sellaisten kolmansien maiden kansalaisten palvelukseen ottaminen, joilla ei ole oleskeluoikeutta EU:ssa. Se myös nostaa etusijalle rikkomismenettelyt, jotka liittyvät kyseisen direktiivin noudattamiseen.

### *Palauttaminen*

Yksi kannustin laittomaan maahanmuuttoon on tieto siitä, että EU:n järjestelmä laittomien maahanmuuttajien tai niiden, joiden turvapaikkahakemukset hylätään, palauttamiseksi toimii puutteellisesti. Salakuljetusverkot käyttävät hyväkseen sitä seikkaa, että suhteellisen harvat palautuspäätökset pannaan täytäntöön: vuonna 2013 tehdyistä palautuspäätöksistä ainoastaan 39,2 prosenttia pantiin tosiasiallisesti täytäntöön.

Täytäntöönpanoasteen nostamiseksi on ensin varmistettava, että kolmannet maat täyttävät kansainvälisen velvoitteensa<sup>19</sup> ottaa takaisin omat kansalaisensa, jotka oleskelevat laittomasti Euroopassa. EU:n pitäisi olla valmis hyödyntämään kaikki käytössään olevat vaikutuskeinot ja kannustimet. Hiljattain hyväksytystä Pakistaniin ja Bangladeshiin **palauttamista koskevasta kokeiluhankkeesta** saadaan hyödyllistä käytännön kokemusta siitä, miten jatkossa tulee toimia.<sup>20</sup> EU **auttaa kolmansia maita niiden velvoitteiden täyttämiseksi** tukemalla esimerkiksi palautusten hallintavalmiuksien kehittämistä, tiedotuskampanjoita ja uudelleenkotouttamistoimia. Komissio myös tarkistaa lähestymistapaansa takaisinottosopimukseen<sup>21</sup> ja nostaa tärkeimmät laittomien siirtolaisten lähtömaat etusijalle.

Samanaikaisesti jäsenvaltioiden on sovellettava **palauttamisdirektiiviä**<sup>22</sup>. Komissio asettaa etusijalle direktiivin täytäntöönpanon valvonnan. Nopeamman palauttamisjärjestelmän on

---

1.12.2014, s. 1). EU vahvisti vuonna 2002 säännöt siirtolaisten salakuljetuksen torjumiseksi: direktiivi 2002/90/EY laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelystä (EYVL L 328, 5.12.2002, s. 17) ja puitepäätös 2002/946/YOS rikosoikeudellisten puitteiden vahvistamisesta laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemistä varten (EYVL L 328, 5.12.2002, s. 1). Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti päättivät osallistua sekä direktiiviin että puitepäätökseen. Yhdistyneen kuningaskunnan tapauksessa puitepäätöstä ei kuitenkaan enää sovelleta edellä mainitun, pöytäkirjassa 36 määrätyn toiminnan ulkopuolelle jättäytymistä koskevan menettelyn mukaisesti. Maa voi kuitenkin edelleen päättää osallistua puitepäätökseen.

<sup>17</sup> Kyseisten aloitteiden ja voimassa olevien toimenpiteiden osalta, ks. alaviitteet 3 ja 17.

<sup>18</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2009, maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevasta vähimmäisvaatimuksista (EUVL L 168, 30.6.2009, s. 24–32). Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti päättivät olla osallistumatta tähän direktiiviin, ja siksi direktiivi ei sido niitä eikä sitä sovelleta niihin.

<sup>19</sup> AKT-maiden kanssa tehtyyn Cotonoun sopimukseen sisältyy asiaa koskeva velvoite. Sopimuksen 13 artiklan mukaisesti kukin Euroopan unionin jäsenvaltio hyväksyy niiden kansalaistensa palauttamisen ja takaisinoton, jotka oleskelevat laittomasti jonkin AKT-valtion alueella, ja ottaa heidät vastaan kyseisen valtion pyynnöstä ilman lisämuodollisuuksia, ja kukin AKT-valtio hyväksyy niiden kansalaistensa palauttamisen ja takaisinoton, jotka oleskelevat laittomasti jonkin Euroopan unionin jäsenvaltion alueella, ja ottaa heidät vastaan kyseisen jäsenvaltion pyynnöstä ilman lisämuodollisuuksia.

<sup>20</sup> Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 5. ja 6. kesäkuuta 2014 pidetyssä kokouksessa hyväksytyt neuvoston päätelmät EU:n palauttamispolitiikasta.

<sup>21</sup> Takaisinottosopimus helpottaa kolmansien maiden kansalaisten palauttamista. Sopimuspuolet ottavat alueelleen takaisin ilman muodollisuuksia oman maansa kansalaiset, jotka oleskelevat ilman lupaa toisessa maassa tai ovat ylittäneet sen rajan laittomasti.

<sup>22</sup> Direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98–

kuljettava käsi kädessä niiden menettelyjen ja normien noudattamisen kanssa, joiden ansiosta Eurooppa pystyy varmistamaan palautettavien henkilöiden inhimillisen ja kunnioittavan kohtelun ja pakkokeinojen oikeasuhtaisen käytön perusoikeuksien ja palauttamiskiellon periaatteen<sup>23</sup> mukaisesti. Laittomien maahanmuuttajien palauttamista koskevien EU:n sääntöjen soveltamista arvioidaan parhaillaan perusteellisesti Schengenin arviointimekanismin puitteissa, ja ”**palautuskäsikirjassa**” aiotaan esittää yhteisiä ohjeita, parhaita käytäntöjä ja suosituksia jäsenvaltioiden tukemiseksi.

Vaikka EU:lla on yhteiset palautusta koskevat säännöt, tehokas operatiivinen yhteistyö puuttuu. Frontex tarjoaa nykyisin huomattavaa tukea jäsenvaltioille, mutta sen toimeksiantoa on vahvistettava, jotta voidaan lisätä sen valmiuksia tarjota kokonaisvaltaista operatiivista apua. Tällä hetkellä Frontex voi ainoastaan koordinoida palautusoperaatioita, mutta se ei voi käynnistää niitä itse. Meneillään olevan, tämän vuoden aikana loppuun saatettavan arvioinnin perusteella komissio aikoo ehdottaa **Frontexin oikeusperustan muuttamista** sen roolin vahvistamiseksi palauttamisasioissa.<sup>24</sup>

<b>Tärkeimmät toimet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• laitton muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttuminen kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun välityksellä</li> <li>• muuttoliikkeen nostaminen EU:n edustustojen asialistan kärkeen</li> <li>• salakuljetuksen vastainen toimintasuunnitelma (toukokuu 2015)</li> <li>• toimien tiukentaminen, jotta kolmannet maat noudattavat velvollisuuttaan ottaa omat kansalaisensa takaisin</li> <li>• palautuskäsikirjan käyttöönotto ja palauttamisdirektiivin täytäntöönpanon seuranta</li> <li>• Frontexin oikeusperustan muuttaminen sen roolin vahvistamiseksi palautusasioissa</li> </ul>
--------------------------	---

### III.2 Rajaturvallisuus – ihmishenkien pelastaminen ja ulkorajojen turvaaminen

Edellä esitetyt toimet, joilla puututaan Välimerellä vallitsevaan tilanteeseen, on laadittu tietyssä kriisissä toteutettaviksi hätätoimiksi. Olisi itsepetosta kuvitella, että kyseessä on lyhytikäinen tarve, joka ei toistu. Frontexin vahvistaminen ja uusien yhteistyömuotojen kehittäminen jäsenvaltioiden kanssa olisi nähtävä sentasoisena tukena ja solidaarisuutena, joka on tarkoitus säilyttää.

**Triton-operaatioon** osallistumisesta sovitut säännöt olisi otettava malliksi kaikille maa- ja meriulkorajoilla jatkossa toteutettaville toimille. Jokainen kriisi tulee olemaan erilainen. EU:n on otettava oppia kokemastaan ja oltava valmis toimimaan ennakoivasti, ei vain reagoimaan jo tapahtuneeseen.

Rannikkovartiostoilla on ratkaiseva rooli sekä ihmishenkien pelastamisessa että merirajojen turvaamisessa. Yhteistyön lisääminen parantaisi niiden toiminnan tuloksellisuutta. Komissio ja asianomaiset virastot tukevat tällaista yhteistyötä ja tarvittaessa tiettyjen rannikkovartiostojen toimintojen yhdistämistä EU:n tasolla.

107). Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti päättivät olla osallistumatta tähän direktiiviin, ja siksi direktiivi ei sido niitä eikä sitä sovelleta niihin.

<sup>23</sup> Palauttamiskiello on perusoikeuskirjassa vahvistettu kansainvälisen oikeuden periaate, jonka mukaan henkilöä ei saa palauttaa paikkaan, jossa hänellä on riski joutua kuolemaan tuomitukseksi, kidutetuksi taikka kohdelluksi epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

<sup>24</sup> Frontex perustettiin asetuksella (EY) N:o 2007/2004 (EUVL L 349, 25.11.2004, s. 1). Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät osallistu Schengen-säännöstöön. Koska Frontex on tulosta säännösten kehittämisestä, kyseiset maat eivät osallistu sen toimintaan. Asetuksen 12 artiklan nojalla Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa tehdään kuitenkin yhteistyötä varsinkin yhteisten palauttamisoperaatioiden organisoinnissa.

**Riskisuuntausten** tunnistaminen on operatiivisen valmiuden kannalta entistä tärkeämpää. Eurosurin<sup>25</sup> käyttöönotto on toiminut hyvänä mallina, jota on syytä kehittää edelleen ja jota kaikkien merirajojen valvontaan osallistuvien siviili- ja sotilasviranomaisten pitäisi käyttää täysimääräisesti. Asianomaisten virastojen<sup>26</sup> pitäisi laatia realistinen tilannekuva politiikanteon ja valmistelutoimien tueksi kansallisella ja eurooppalaisella tasolla.

EU toteuttaa politiikkaa, jolla se auttaa jäsenvaltioita luomaan kestävä ja johdonmukaiset ulkorajat. Sisäisen turvallisuuden rahastosta osoitetaan jo yli 2,7 miljardia euroa jäsenvaltioille vuosina 2014–2020. Rajavalvontasäännöistä huolimatta rajaturvallisuuden taso vaihtelee; se perustuu lukuisiin alakohtaisiin asiakirjoihin ja välineisiin, jotka komissio aikoo yhdistää vuonna 2016 **unionin rajaturvallisuusnormiksi**, joka kattaa kaikki unionin ulkorajaturvallisuuden näkökohdat.

Rajaturvallisuuden tehostaminen tarkoittaa myös tietotekniikan ja tietoteknisten järjestelmien tarjoamien mahdollisuuksien parempaa hyödyntämistä. EU:lla on kolme laaja-alaista tietojärjestelmää, joita käytetään turvapaikkahakemusten hallinnoinnissa (Eurodac), viisumihakemusten hallinnoinnissa (viisumitietojärjestelmä) ja tietojen jakamiseksi henkilöistä ja esineistä, joista toimivaltaiset viranomaiset ovat antaneet kuulutuksen (Schengenin tietojärjestelmä). Näiden järjestelmien täysimittainen käyttö voi parantaa rajaturvallisuutta ja Euroopan valmiuksia vähentää laitonta muuttoliikettä ja palauttaa laittomat siirtolaiset. Rajanylityksiä tehostamaan tarkoitettua **älykkäät rajat** -aloitteen myötä päästään uuteen vaiheeseen, jossa rajanylitys helpottuu suurelle enemmistölle kolmansista maista vilpittömässä mielessä tulevia matkustajia. Samalla vahvistetaan laittoman muuttoliikkeen torjuntaa laatimalla rekisteri kaikista kolmansien maiden kansalaisten rajanylityksistä suhteellisuusperiaatetta täysimääräisesti noudattaen. Komissio aikoo esittää vuoden 2016 alkuun mennessä älykkäät rajat -aloitteesta tarkistetun ehdotuksen<sup>27</sup> siitä tehdystä ensimmäisestä ehdotuksesta käytyjen alustavien keskustelujen perusteella ja ottaakseen huomioon lainsäätäjien ilmaisemat huolenaiheet.

Tiukkojen normien luominen EU:n sisällä auttaa EU:ta tukemaan kolmansia maita niiden laatiessa omia ratkaisujaan rajaturvallisuutensa parantamiseksi. Frontex voisi tukea aloitteita tärkeimmissä Afrikan maissa ja naapuruuspolitiikan maissa, ja niille voidaan myöntää EU:n rahoitusta. Lisäksi EU:n naapuruus- ja kehitysyhteistyöpolitiikan puitteissa voidaan laatia oheisalotteita. Tavoitteena pitäisi olla rajaturvallisuuden parantaminen sekä **Pohjois-Afrikan maiden valmiuksien lisääminen** puuttua tilanteeseen ja pelastaa hädässä olevia siirtolaisia.

<b>Tärkeimmät toimet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frontexin roolin ja toimintakyvyn vahvistaminen</li> <li>• unionin rajaturvallisuusnormin laatiminen</li> <li>• rannikkovartiostojen toimintojen koordinoinnin parantaminen EU-tasolla</li> <li>• älykkäitä rajoja koskeva tarkistettu ehdotus</li> <li>• kolmansien maiden rajavalvontavalmiuksien parantaminen</li> </ul>
--------------------------	--

<sup>25</sup> Asetus (EU) N:o 1052/2013, annettu 22 päivänä lokakuuta 2013, Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) perustamisesta (EUVL L 295, 6.11.2013, s. 1). Eurosur on tiedonvaihtojärjestelmä, joka on suunniteltu parantamaan EU:n ulkorajojen turvallisuutta. Se mahdollistaa rajoihin liittyvän tiedon lähes reaaliaikaisen jakamisen Schengen-maiden ja Frontexin muodostamassa verkostossa. Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät osallistu Schengen-säännöstöön. Koska Eurosur on tulosta säännösten kehittämistä, kyseiset maat eivät osallistu sen toimintaan. Asetuksen 19 artiklassa tarkoitettu rajoitettu aluetason yhteistyö on parhaillaan unionin tuomioistuimen tarkasteltavana (vireillä oleva asia C-88/14).

<sup>26</sup> Frontex koordinoi, ja EASO, Europol, EU:n satelliittikeskus ja Euroopan meriturvallisuusvirasto osallistuvat.

<sup>27</sup> Ehdotuksen soveltamisalasta on tarkemmin alaviitteessä 3.

### III. 3. Euroopan velvollisuus suojella: vahva yhteinen turvapaikkapolitiikka

EU tarvitsee selkeän järjestelmän turvapaikanhakijoiden vastaanottamista varten EU:n sisällä. Vuonna 2014 ennätyskelliset 600 000 henkilöä haki turvapaikkaa EU:sta. Kaikki turvapaikkahakemukset on käsiteltävä, ja vaatimukset täyttävälle on myönnettävä suojelu. Yksi nykyisen politiikan heikkouksista on ollut jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen puute, joka on seurausta turvapaikkajärjestelmän hajanaisuudesta. Tällä on suora vaikutus turvapaikanhakijoihin, jotka pyrkivät ”turvapaikkashoppailemaan”, mutta myös EU:n yleiseen mielipiteeseen: se edistää tunnetta, että nykyinen järjestelmä on pohjimmiltaan epäoikeudenmukainen. EU:lla on kuitenkin yhteiset säännöt, joiden pitäisi jo luoda perusta keskinäiselle luottamukselle. Kehittämällä näitä sääntöjä edelleen on mahdollista aloittaa puhtaalta pöydältä.

#### *Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän johdonmukainen täytäntöönpano*

Tärkeimpänä tavoitteena on varmistaa Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän täysimääräinen ja johdonmukainen täytäntöönpano. Tätä tuetaan **uudella järjestelmällisellä seurantaprosessilla**, jolla voidaan tarkastella turvapaikkasääntöjen täytäntöönpanoa ja soveltamista ja lisätä keskinäistä luottamusta. Lisäksi komissio antaa yhteistyössä jäsenvaltioiden ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) kanssa lisäohjeita, jotta voitaisiin parantaa vastaanotto-olosuhteita ja turvapaikkamenettelyjä koskevia **vaatimuksia** ja luoda jäsenvaltioille tarkoin määritellyt ja yksinkertaiset laatuindikaattorit. Tavoitteena on myös vahvistaa turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien suojelua kiinnittäen erityistä huomiota haavoittuviin ryhmiin, kuten lapsiin<sup>28</sup>. Komissio aikoo myös asettaa hiljattain hyväksytyt turvapaikkasääntöjä koskevan lainsäädännön<sup>29</sup> saattamisen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpanon etusijalle harkitessaan **jäsenyyvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen** aloittamista.

Samaan aikaan EASO lisää **käytännön yhteistyötä**, jonka myötä siitä tulee selvityskeskus kansallisille lähtömaata koskeville tiedoille, joihin turvapaikkapäätökset perustuvat. Tämä parantaisi päätösten yhdenmukaisuutta. Muita keskeisiä toimenpiteitä ovat koulutus<sup>30</sup> ja uusi vastaanottoviranomaisten verkosto, joka voisi luoda perustan vastaanottopaikkojen yhdistämiselle hätätilanteissa.

Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän vahvistaminen tarkoittaa myös tiukempaa lähestymistapaa **väärinkäyttöksiin**. Liian monet hakemukset ovat perusteettomia: vuonna 2014 turvapaikkahakemuksista 55 prosenttia johti kielteiseen päätökseen ja tiettyjen kansallisuuksien osalta lähes kaikki turvapaikkahakemukset hylättiin. Tämä haittaa jäsenvaltioiden kykyä tarjota nopeasti suojelua hädänalaisille. Lainsäädäntöön sisältyy erityisiä säännöksiä, joilla torjutaan väärinkäyttöksiä, muun muassa mahdollistamalla perusteettomien turvapaikkahakemusten nopea käsittely. Tämän tueksi komissio kehittää yhdessä EASOn ja jäsenvaltioiden kanssa suuntaviivat, jotka auttavat maksimoimaan tällaiset mahdollisuudet.

<sup>28</sup> Jotta voitaisiin tarkastella lasten, ei pelkästään maahanmuuttajataustaisten lasten, erityistä haavoittuvuutta, komissio laatii kokonaisvaltaisen strategian jatkona ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevalle toimintasuunnitelmalle (2011–2014). Kyseinen strategia kattaa kadonneet ja ilman huoltajaa olevat lapset.

<sup>29</sup> Direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 60) ja direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 96). Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti päättivät olla osallistumatta näihin direktiiveihin.

<sup>30</sup> EASOn koulutusohjelma on yhteinen ammatillista koulutusta koskeva järjestelmä, joka on suunniteltu turvapaikka-asioiden parissa työskenteleville ja muille kohderyhmille kuten johtajille ja lakimiehille eri puolilla EU:ta.

Toisen ongelman muodostavat turvapaikkahakemukset sellaisilta kolmansien maiden kansalaisilta, jotka eivät tarvitse viisumia tullakseen EU:hun. Nämä tapaukset voidaan osittain käsitellä viisumipakon poistamisen jälkeisten seurantamekanismien avulla<sup>31</sup>. Tämän lisäksi komissio ehdottaa myös turvapaikkamenettelydirektiivin **turvallista alkuperämaata koskevien säännösten** vahvistamista, mikä edistäisi turvallisiksi luokitelluista maista tulevien turvapaikanhakijoiden hakemusten nopeaa käsittelyä<sup>32</sup>.

#### *Dublin-järjestelmä – vastuunjaon lisääminen jäsenvaltioiden välillä*

Vaikka viimeisimmät lainsäädännön parannukset ovat vasta vuodelta 2014, järjestelmä turvapaikkahakemusten käsittelyä koskevien vastuiden jakamiseksi (ns. Dublin-järjestelmä<sup>33</sup>) ei toimi niin kuin sen pitäisi. Vuonna 2014 viisi jäsenvaltiota käsitteli 72 prosenttia kaikista turvapaikkahakemuksista EU:n alueella. EU voi antaa lisäapua, mutta sääntöjä on sovellettava täysimääräisesti.

Jäsenvaltiot ovat vastuussa Dublin-järjestelmän soveltamisesta. Niiden olisi erityisesti osoitettava tarvittavat varat, jotta voitaisiin lisätä siirtojen määrää ja vähentää viivästyksiä, sovellettava ennakoivasti ja johdonmukaisesti perheenyhdistämistä koskevia lausekkeita ja käytettävä enemmän ja säännöllisesti harkintavaltalausekkeita, joiden ansiosta ne voivat käsitellä turvapaikkahakemuksen ja vähentää etulinjassa olevien jäsenvaltioiden paineita. Unionin tasolla EASO tukee jäsenvaltioita perustamalla **kansallisten Dublin-yksiköiden verkoston**.

Jäsenvaltioiden on pantava myös täysimääräisesti täytäntöön säännöt, jotka koskevat tulijoiden **sormenjälkien**<sup>34</sup> ottamista rajoilla. Erityisten paineiden kohteeksi joutuneille jäsenvaltioille annetaan erityistä operatiivista tukea (ks. edellä). Komissio antaa toukokuun loppuun mennessä ohjeita, joiden tarkoituksena on helpottaa järjestelmällistä sormenjälkien ottamista perusoikeuksia täysin kunnioittaen. Ohjeita täydennetään käytännön yhteistyöllä ja hyvien toimintatapojen vaihdolla. Komissio aikoo myös selvittää, miten biometristen tunnisteiden käyttöä voidaan lisätä Eurodac-järjestelmässä (kuten digitaalisiin valokuviin perustuvien kasvontunnistustekniikoiden käyttäminen).

Kun Dublin-järjestelmä suunniteltiin, turvapaikka-asioita koskeva yhteistyö oli Euroopassa eri vaiheessa. Maahantulovirrat olivat luonteeltaan ja suuruudeltaan erilaisia. Kun komissio tekee **arvioinnin Dublin-järjestelmästä** vuonna 2016, se voi hyödyntää myös siirto- ja uudelleensijoitusmekanismeista saatuja kokemuksia. Tämä auttaa määrittämään, onko Dublin-järjestelmän oikeudellisten muuttujien tarkistaminen tarpeen, jotta turvapaikanhakijat jakautuisivat tasaisemmin Euroopassa.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Tämän ansiosta EU voi toteuttaa ennaltaehkäiseviä toimia yhteistyössä alkuperämaiden kanssa, laatia kohdennettuja tiedotuskampanjoita ja vahvistaa yhteistyötä rajaturvallisuuden alalla ja taistelussa salakuljettajia vastaan.

<sup>32</sup> Edellä mainittu direktiivi 2013/32/EU.

<sup>33</sup> Asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31). Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti ovat ilmoittaneet haluavansa osallistua tämän asetuksen hyväksymiseen ja soveltamiseen. Tanska osallistuu Dublin-järjestelmään erillisellä kansainvälisellä sopimuksella, jonka se on tehnyt EU:n kanssa vuonna 2006. Vastuun määrittelyssä huomioon otettavia seikkoja (tärkeysjärjestyksessä) ovat perhesyyt, hiljattain saatu viisumi tai oleskelulupa jäsenvaltiossa ja se, onko hakija saapunut EU:hun laittomasti vai laillisesti.

<sup>34</sup> Asetus (EU) N:o 603/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, Eurodac-järjestelmän perustamisesta (uudelleenlaadittu). Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti ovat päättäneet osallistua tähän asetukseen. Tanska osallistuu Eurodac-järjestelmään erillisellä kansainvälisellä sopimuksella, jonka se on tehnyt EU:n kanssa vuonna 2006.

<sup>35</sup> Tällaisen uuden aloitteen soveltamisalasta on tarkemmin alaviitteessä 3.

<b>Tärkeimmät toimet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uuden seuranta- ja arviointijärjestelmän luominen Euroopan yhteiselle turvapaikkajärjestelmälle ja ohjeiden laatiminen vastaanotto-olosuhteita ja turvapaikkamenettelyjä koskevien vaatimusten parantamiseksi</li> <li>• suuntaviivat turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön torjumiseksi</li> <li>• turvapaikkamenettelydirektiivin <b>turvallista alkuperämaata koskevien säännösten</b> vahvistaminen, jotta edistetään turvallisiksi luokitelluista maista tulevien turvapaikanhakijoiden hakemusten nopeaa käsittelyä</li> <li>• toimenpiteet, joilla edistetään järjestelmällistä tunnistamista ja sormenjälkien ottamista</li> <li>• biometrinen tunnistaminen Eurodac-järjestelmään</li> <li>• Dublin-asetuksen arviointi ja mahdollinen tarkistus vuonna 2016</li> </ul>
--------------------------	--

### III.4 Laillista muuttoliikettä koskeva uusi politiikka

Eurooppa kilpailee muiden talouksien kanssa houkuttellakseen sellaisia työntekijöitä, joilla on EU:ssa tarvittavia ammattitaitoja. EU:ssa vuosien 2012 ja 2025 välisenä aikana tarvittavien ammattitaitojen muuttumisen odotetaan johtavan korkeamman koulutustason työvoimaa työllistävien työpaikkojen osuuden voimakkaaseen nousuun (23 %).<sup>36</sup> Työvoimapulaa on jo havaittu sellaisilla keskeisillä aloilla kuten luonnontieteet, teknologia, insinööritieteet ja terveydenhuolto. Euroopan on parannettava omaa osaamisensa ja annettava ihmisille valmiudet päästä nykypäivän työmarkkinoille. Komissio aikoo esittää uuden työvoiman liikkuvuutta koskevan paketin ja uuden ammattitaitoa koskevan aloitteen<sup>37</sup> vuonna 2015, mutta edes keskipitkän ja pitkän aikavälin määrätietoisella toiminnalla EU ei todennäköisesti pysty täyttämään kaikkia tarpeita.

EU:n edessä on myös useita pitkän aikavälin taloudellisia ja väestörakenteellisia haasteita. EU:n väestö ikääntyy, ja sen talous on yhä riippuvaisempi korkeaa ammattitaitoa vaativista työpaikoista. Ilman muuttoliikettä EU:n työikäisen väestön määrä vähenee 17,5 miljoonalla seuraavien kymmenen vuoden aikana. Muuttoliike on yhä tärkeämpi tapa edistää hyvinvointivaltiojärjestelmämme kestävyttä ja varmistaa EU:n talouden kestävä kasvu.

Vaikka lailliselle muuttoliikkeelle on aina vaikea löytää perusteluja korkean työttömyyden ja yhteiskunnallisen muutoksen aikoina, edellä mainituista syistä on kuitenkin tärkeää, että käytössä on selkeä ja tiukka yhteinen järjestelmä, joka on EU:n etujen mukainen ja myös säilyttää Euroopan houkuttelevana kohteena maahanmuuttajille.<sup>38</sup>

#### *Hyvin hallittu laillinen muuttoliike ja viisumipolitiikka*

Jäsenvaltioilla säilyy edelleen yksinomainen toimivalta tehdä päätökset siitä, kuinka paljon kolmansien maiden kansalaisia ne päästävät maahan hakemaan työtä. EU:lla on kuitenkin erityinen rooli. Seuraavien seitsemän vuoden aikana EU:n ohjelmat, kuten Horisontti 2020 ja Erasmus+, houkuttelevat lahjakkaita ihmisiä EU:hun. Opiskelijoita ja tutkijoita koskevalla direktiivillä, josta lainsäätäjät neuvottelevat parhaillaan, pyritään luomaan näille ryhmille uusia mahdollisuuksia liikkuvuuteen ja työnhakuun. Lainsäädännön<sup>39</sup> nopea hyväksyminen johtaisi siihen, että nämä strategisesti tärkeät ryhmät näkisivät EU:n hyvänä työskentely-ympäristönä.

<sup>36</sup> Pascaline Descy (2014), "Projected labour market imbalances in Europe: Policy challenges in meeting the Europe 2020 employment targets", OECD:n julkaisussa OECD/European Union, Matching Economic Migration with Labour Market Needs (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-12-en>).

<sup>37</sup> Molemmat aloitteet ovat jo suunnitteilla komission vuoden 2015 työohjelman liitteessä 1.

<sup>38</sup> Komissio aikoo myös tehdä arvioinnin (*kuntotarkastuksen*) laillista muuttoliikettä koskevasta voimassa olevasta lainsäädännöstä. Arvioinnin tavoitteena on yksilöidä puutteet ja epäohdonmukaisuudet ja tarkastella mahdollisia tapoja yksinkertaistaa ja järkeistää nykyisiä EU:n puitteita, jotta voitaisiin parantaa laillisten muuttovirtojen hallintaa. Tällaisen uuden aloitteen soveltamisalasta on tarkemmin alaviitteessä 3.

<sup>39</sup> COM/2013/0151 final. Ehdotuksen soveltamisalasta on tarkemmin alaviitteessä 3.

Seuraavana vaiheena olisi oltava houkutteleva EU:n laajuinen järjestelmä erittäin päteville kolmansien maiden kansalaisille. **Sinistä korttia koskevalla direktiivillä**<sup>40</sup> luodaan jo tällainen järjestelmä, mutta sen kahden ensimmäisen vuoden aikana myönnettiin ainoastaan 16 000 sinistä korttia ja niistä 13 000 myönnettiin yhdessä ja samassa jäsenvaltiossa. Komissio käynnistää toukokuun loppuun mennessä julkisen kuulemisen sinistä korttia koskevan direktiivin tulevaisuudesta. Direktiivin uudelleentarkastelussa pohditaan sitä, miten voitaisiin lisätä sen tehokkuutta houkutella osajia Eurooppaan. Uudelleentarkastelussa käsitellään soveltamisalaan liittyviä seikkoja, kuten sellaisten yrittäjien lisäämistä direktiivin soveltamisalaan, jotka ovat halukkaita investoimaan Euroopassa, tai sinisen kortin haltijoiden liikkumismahdollisuuksien parantamista Euroopan sisällä.

Myös **palvelualalla** on merkittävä taloudellinen vaikutus. Palvelualalla toimii hyvin koulutettuja, erittäin ammattitaitoisia ulkomaalaisia, joiden on matkustettava EU:hun lyhytaikaista oleskelua varten tarjotakseen palveluja yrityksille tai valtioille. Komissio arvioi tapoja taata oikeusvarmuus näille henkilöryhmille, jotta voidaan lujittaa EU:n asemaa vaatia vastavuoroisuutta neuvoteltaessa vapaakauppasopimuksia.

Jäsenvaltioiden rooli näissä päätöksissä edellyttää suurempaa ja avoimempaa vuoropuhelua yhteisten ajattelu- ja toimintatapojen kehittämiseksi ja parhaiden käytäntöjen vaihtamiseksi Euroopan tasolla. Komissio tukee jäsenvaltioita edistämällä jatkuvaa vuoropuhelua ja vertaisarviointia Euroopan tasolla muun muassa työvoimapulasta, laillistamisesta ja kotouttamisesta. Nämä ovat seikkoja, joita koskevalla yhden jäsenvaltion päätöksillä on vaikutusta muihin jäsenvaltioihin.

Komissio perustaa myös foorumin vuoropuhelulle, johon yrityksiä, ammattiliittoja ja muita työmarkkinaosapuolia pyydetään osallistumaan. Tarkoituksena on maksimoida muuttoliikkeen tuottama hyöty Euroopan taloudelle ja muuttajille itselleen.

EU tarvitsee välineitä, joilla tunnistetaan sellaiset talouden alat ja ammatit, jotka kärsivät tai tulevat kärsimään **rekrytointivaikeuksista tai osaamisvajeesta**. Jo olemassa olevat välineet antavat jonkin verran tietoa, mutta kattavampi kuva<sup>41</sup> asiasta on tarpeen. Olemassa olevat verkkoportaalit, kuten EU:n muuttoliikeasioiden portaali ja Euroopan ammatillisen liikkuvuuden portaali (EURES), voivat myös merkittävästi edistää sopivien työpaikkojen löytymistä kolmansien maiden kansalaisille, jotka jo ovat EU:ssa. Ammattitaitoisten siirtolaisten ja työpaikkojen yhteensaattamisessa erityisen ongelman muodostaa se, ettei siirtolaisten kotimaassaan hankkimia tutkintoja tunnusteta. EU voi auttaa parantamaan EU:n ulkopuolella hankittujen tutkintojen tuntemista<sup>42</sup>.

Pyrkimykset kehittää EU:n uusi laillista muuttoliikettä koskeva politiikka ovat yhteydessä **viisumipolitiikkamme uudistamiseen**<sup>43</sup>. Vuonna 2014 komissio esitti viisumisäännösten tarkistamista ja ehdotti uutta viisumilajia, kiertomatkaviisumia<sup>44</sup>. Nämä ehdotukset lisäävät

<sup>40</sup> Neuvoston direktiivi 2009/50/EY, annettu 25 päivänä toukokuuta 2009, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkea pätevyys vaativaa työtä varten (EUVL L 155, 18.6.2009, s. 17–29). Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti päättivät olla osallistumatta tähän direktiiviin, ja direktiivi ei sido niitä eikä sitä sovelleta niihin.

<sup>41</sup> Kuten EU:n osaamispanoraama ja osaamisyhteistyöliittymät.

<sup>42</sup> Esimerkiksi eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen kautta ja Europass-järjestelmän tulevan tarkistuksen yhteydessä.

<sup>43</sup> Yhteisessä viisumipolitiikassa, josta säädetään pääasiassa viisumisäännöstössä (asetus 810/2009), vahvistetaan säännöt, jotka koskevat viisumien myöntämistä lyhytaikaista oleskelua varten kolmansien maiden kansalaisille, joiden matkan tarkoitus on esimerkiksi turismi, työmatka, vierailu perheen tai ystävien luona tai kulttuuri- ja urheilutapahtumat. Se on osa Schengenin säännöstöä, johon Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät osallistu. Schengen-valtiot myönsivät vuonna 2014 noin 15,8 miljoonaa viisumia eli noin 60 prosenttia enemmän kuin vuonna 2009. Viisumisäännösten uudelleenlaadintaa koskevasta ehdotuksesta keskustellaan parhaillaan parlamentissa ja neuvostossa (COM(2014) 164).

<sup>44</sup> Kyseessä on uudentyyppinen viisumi, joka voidaan myöntää sekä viisumivelvollisten että viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisille, joiden oikeutetun edun mukaista on voida matkustaa Schengen-alueella yli 90 päivää minkä tahansa



EU:n viisumipolitiikan välineiden joutavuutta tavoitteena maksimoida myönteiset taloudelliset vaikutukset, joita aiheutuu siitä, että EU:hun houkutellaan enemmän turisteja ja henkilökohtaisista tai ammatillisista syistä tulevia vierailijoita, samalla kun minimoidaan laittoman maahantulon riskit ja turvallisuusriskit. Komissio saa myös vuoden 2015 loppuun mennessä päätökseen meneillään olevan **viisumipakon alaisia kansalaisuuksia koskevan uudelleentarkastelun** ja voi ehdottaa viisumipakon poistamista tietyiltä kansalaisuuksilta vastavuoroisuuden hengessä tai palauttaa viisumipakon toisille kansalaisuuksille. Tässä yhteydessä otetaan huomioon muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskevista asioista käynnissä oleva poliittinen vuoropuhelu tärkeimpien maiden kanssa.

#### *Tehokas kotouttaminen*

EU:n muuttoliikepolitiikka onnistuu, jos sitä tuetaan tehokkaalla kotouttamispolitiikalla. Vaikka kotouttaminen kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, Euroopan unioni voi tukea kansallisten hallitusten, paikallisviranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimia siinä monimutkaisessa ja pitkässä prosessissa, jolla edistetään kotoutumista ja keskinäistä luottamusta.

Rahoitusta myönnetään turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta. Euroopan aluekehitysrahastolla (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahastolla (ESR) voi myös olla erityinen merkitys.<sup>45</sup> Uudella ohjelmakaudella (2014–2020) vähintään 20 prosentilla ESR:n varoista edistetään sosiaalista osallisuutta, johon sisältyy toimenpiteitä **maahanmuuttajien kotouttamiseksi**. Toimenpiteet kohdistetaan erityisesti turvapaikanhakijoihin, pakolaisiin ja lapsiin. Rahastoista voidaan tukea kohdennettuja aloitteita, joilla parannetaan kielitaitoa, ammatillisia taitoja ja palvelujen saantia sekä edistetään työmarkkinoille ja koulutukseen pääsyä, kulttuurienvälistä kanssakäymistä ja tiedotuskampanjoita, jotka on suunnattu sekä vastaanottaville yhteisöille että siirtolaisille.

#### *Lähtömaille koituvien kehityshyötyjen maksimointi*

EU:n laillista muuttoliikettä koskevalla politiikalla olisi tuettava myös lähtömaiden kehitystä.<sup>46</sup> Yhdistyneet kansakunnat hyväksyy pian **kestävän kehityksen tavoitteet**. Niihin olisi sisällytettävä muuttoliikkeeseen liittyviä tavoitteita ja tavoitteita, jotka koskevat esimerkiksi ihmisarvoisen työn ja nuorisotyöllisyyden edistämistä ja palkkoja ja sosiaalista suojelua koskevia politiikkoja ja joilla voidaan auttaa lähtömaita kehittämään parempia taloudellisia mahdollisuuksia kotona. EU aikoo edelleen tukea aktiivisesti muuttoliikkeeseen liittyviä tavoitteita osana lopullista yleiskehystä ja korostaa, että on tärkeää hyödyntää muuttoliikkeen myönteisiä vaikutuksia vuoden 2015 jälkeisen kehitysohjelman horisontaalisena täytäntöönpanokeinona. Tämä täydentäisi EU:n **liikkuvuuskumppanuuksia**<sup>47</sup> ja EU:n pyrkimyksiä sisällyttää muuttoliikekysymykset keskeisille kehityssektoreille.

---

180 päivän jakson aikana (COM(2014)163). Tämä ehdotus on osa Schengenin säännöstöä, johon Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät osallistu.

<sup>45</sup> Näiden toimenpiteiden toteuttamista arvioidaan vuoden 2015 loppuun mennessä, jotta nähtäisiin, ovatko jäsenvaltiot saavuttaneet tavoitteensa ja onko ESR:n varojen uudelleenojelmointi tarpeen.

<sup>46</sup> Komission tiedonanto: Muuttoliikkeen kehitysvaikutusten maksimoiminen (COM(2013)292 final) ja neuvoston päätelmät muuttoliikkeestä EU:n kehitysyhteistyössä, 12.12.2014.

<sup>47</sup> Komission tiedonanto: Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa (KOM/2011/0743 lopullinen). Nämä ovat tärkeimmät kahdensivuliset yhteistyömuodot muuttoliikkeen alalla. Ne tarjoavat poliittisen kehityksen kattavalle, tehostetulle ja räätälöidylle vuoropuhelulle ja yhteistyölle kumppanimaiden kanssa. Niihin sisältyy myös joukko tavoitteita ja sitoumuksia sekä erityisiä tukitoimenpiteitä, joita EU ja asianomaiset jäsenvaltiot tarjoavat. Niihin kuuluvat muun muassa neuvottelut viisumimenettelyjen helpottamista ja takaisinottoa koskevista sopimuksista.

Komissio tukee myös vähintään 30 miljoonalla eurolla kumppanimaita niiden luodessa valmiuksia **hallita tehokkaasti työvoiman muuttoliikettä**. Työssä keskitytään vaikutusmahdollisuuksien antamiseen siirtotyöläisille ja työvoiman hyväksikäytön torjuntaan. EU on myös käynnistänyt 24 miljoonan euron aloitteen, jolla tuetaan vapaata liikkuvuutta Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisössä. Esikuvana on Euroopassa luodut yhtenäismarkkinat, joita työvoiman liikkuvuus tukee. Alueelliset työvoiman **etelä-etelä-liikkuvuutta** edistävät ohjelmat voivat edistää merkittävästi paikallista kehitystä. Komissio aikoo myös edistää eettistä rekrytointia aloilla, joilla on puutetta pätevistä työntekijöistä lähtömaissa, tukemalla tämän alan kansainvälisiä aloitteita.

Yksi tapa, jolla EU voi auttaa varmistamaan, että lähtömaat hyötyvät muuttoliikkeestä, on **halvempien, nopeampien ja turvallisempien rahalähetysten helpottaminen**. EU:n toista maksupalveludirektiiviä koskevan ehdotuksen <sup>48</sup> hyväksyminen auttaisi vahvistamaan rahalähetysten sääntely-ympäristöä, ja vähintään 15 miljoonaa euroa asetetaan käyttöön kehitysyhteistyön rahoitusvälineestä lippulaivahankkeiden tukemiseksi kehitysmaissa.

<b>Tärkeimmät toimet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sinisen kortin järjestelmän uudistaminen</li> <li>• foorumi työmarkkinaosapuolten kanssa taloudellisiin syihin perustuvasta muuttoliikkeestä käytävälle vuoropuhelulle</li> <li>• voimakkaampia toimia muuttoliike- ja kehitysyhteistyöpolitiikan linkittämiseksi paremmin yhteen</li> <li>• kotouttamispolitiikkojen rahoituksen uudelleenpriorisointi</li> <li>• halvemmat, nopeammat ja turvallisemmat rahalähetykset</li> </ul>
--------------------------	--

## **IV. Tulevat toimet**

Tässä agendassa esitetään pääasiassa ratkaisuja, joiden avulla Eurooppa voi edistyä näillä aloilla lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Ongelmien ratkaisemiseksi tehokkaasti ja kestäväällä tavalla pidemmällä aikavälillä on EU:n muuttoliikettä koskevassa yhteistyössä kuitenkin mentävä pidemmälle.

Agendan sisältämät aloitteet ovat ratkaisevan tärkeitä kehitettäessä tehokasta ja tasapainoista EU:n muuttoliikepolitiikkaa. Komissio käynnistää perussopimusten ja niiden asiaankuuluvien pöytäkirjojen soveltamisalan puitteissa rinnakkaiset pohdinnat useista kysymyksistä:

1. *Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän loppuunsaattaminen:* EU:n perussopimuksissa asetetaan tavoitteeksi koko unionissa voimassa oleva yhdenmukainen turvapaikka-asema. Komissio aikoo käynnistää laajan keskustelun Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisen seuraavista vaiheista. Siinä yhteydessä käsitellään muun muassa yhteistä turvapaikkasäännöstöä ja turvapaikkapäätösten vastavuoroista tunnustamista <sup>49</sup>. Keskustelussa käsitellään myös pidemmän aikavälin pohdintaa yhtenäisestä turvapaikkamenettelystä, jolla pyritään takaamaan turvapaikanhakijoiden yhdenvertainen kohtelu kaikkialla Euroopassa.
2. *Euroopan rajojen yhteinen valvonta:* Toiminnan lisääminen Välimerellä paljastaa, että vastuu ulkorajojen valvonnasta on yhä suuremmassa määrin yhteinen. Tämä kattaisi

<sup>48</sup> COM/2013/0547 final.

<sup>49</sup> Myönteisen turvapaikkapäätöksen vastavuoroinen tunnustaminen merkitsee sitä, että jäsenvaltio tunnustaa toisen jäsenvaltion tekemät myönteiset turvapaikkapäätökset.

eurooppalaisen rajavartiojärjestelmän<sup>50</sup> lisäksi uuden lähestymistavan rannikkovartiotoimintaan EU:ssa, ja siinä tarkasteltaisiin sellaisia aloitteita kuten resurssien jakaminen, yhteiset harjoitukset ja resurssien kaksoiskäyttö sekä mahdollisuutta edetä kohti Euroopan rannikkovartioston perustamista.

3. *Uusi laillisen muuttoliikkeen malli:* EU:n perussopimusten mukaan jäsenvaltiot tekevät lopullisen päätöksen taloudellisista syistä maahan pyrkivien henkilöiden maahanpääsystä. EU:n on kuitenkin pohdittava, millä tavoin tämä rajoitus voidaan yhdistää EU:n talouden kollektiivisten tarpeiden kanssa. Komissio tarkastelee erityisesti mahdollisuutta kehittää jäsenvaltioiden kanssa ”kiinnostuksenilmaisujärjestelmä”. Siinä käytettäisiin todennettavissa olevia kriteerejä, joiden perusteella järjestelmä suorittaisi automaattisesti potentiaalisten siirtolaisten alustavan valinnan. Työnantajia pyydetäisiin määrittämään ensisijaiset hakijat ehdokkaiden joukosta, ja maahantulo tapahtuisi sen jälkeen, kun siirtolaiselle on tarjottu työpaikka. Näin voitaisiin luoda ammattitaitoisten siirtolaisten EU:n laajuinen reservi, joka olisi sekä työnantajien että jäsenvaltioiden viranomaisten käytettävissä. Varsinainen valinta- ja maahanpääsymenettely pysyisi kansallisena ja perustuisi jäsenvaltion todellisiin työvoimatarpeisiin.

---

<sup>50</sup> Englanninkielinen selvitys mahdollisuudesta perustaa Euroopan rajavartiointijärjestelmä ([http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016\\_home\\_esbg\\_frp\\_001\\_esbg\\_final\\_report\\_3\\_00\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf)), meneillä oleva tutkimus Frontexin tulevaisuudesta.

## LIITE

### EU:n siirto- ja uudelleensijoitusjärjestelmät

#### Siirto

'Siirrolla' tarkoitetaan selvästi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden jakamista jäsenvaltioiden kesken.

Komissio ehdottaa jakoperusteen perusteella toukokuun loppuun mennessä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun hätätilan järjestelmän aktivointia ja ottaa käyttöön **väliaikaisen EU:n siirtojärjestelmän** turvapaikanhakijoille, jotka ovat selvästi kansainvälisen suojelun tarpeessa.

**Jakoperuste** määräytyy **objektiivisten, mitattavissa ja todennettavissa olevien kriteerien pohjalta, jotka ilmentävät jäsenvaltioiden kykyä ottaa vastaan ja kotouttaa pakolaisia.** Kriteerien suhteellinen painoarvo otetaan huomioon asianmukaisilla painotuskertoimilla (*ks. taulukko 1 jäljempänä*). Jakoperuste määräytyy seuraavien seikkojen pohjalta<sup>51</sup>:

- a) väestömäärä (40 %), koska se ilmentää valmiutta ottaa vastaan tietty määrä pakolaisia;
- b) yhteenlaskettu BKT<sup>52</sup> (40 %), koska se ilmentää maan absoluuttista vaurautta ja osoittaa näin ollen talouden kyvyn ottaa vastaan ja kotouttaa pakolaisia;
- c) oma-aloitteisten turvapaikkahakemusten keskimäärä ja uudelleensijoitettujen pakolaisten lukumäärä miljoonaa asukasta kohden vuosina 2010–2014 (10 %), koska ne ilmentävät jäsenvaltioiden viime aikaisia toimia;
- d) työttömyysaste (10 %) indikaattorina, joka ilmentää valmiuksia pakolaisten kotouttamiseen.

Kuhunkin jäsenvaltioon todella siirrettävien siirtolaisten määrä riippuu siirrettävien henkilöiden kokonaismäärästä, ja se sisällytetään lainsäädäntöehdotukseen.

Vastaanottava jäsenvaltio vastaa turvapaikkahakemusten käsittelystä sovittujen sääntöjen ja takeiden mukaisesti.

Perustason jakoperusteen soveltamisessa otetaan huomioon kulloinenkin kriisitilanne. Jäsenvaltioiden, joista siirto tapahtuu, ei siirtävänä jäsenvaltiona itse pitäisi olla siirtojen kohteena. Ehdotuksessa otetaan huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Tanskan asema, joka on esitetty perussopimusten asiaa koskevissa pöytäkirjoissa.

#### Uudelleensijoitus

'Uudelleensijoituksella' tarkoitetaan yksittäisten, selvästi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien asuinsijoiltaan siirtymään joutuneiden henkilöiden siirtämistä Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun viraston ehdotuksesta ja uudelleensijoitusmaan suostumuksella kolmannesta maasta jäsenvaltioon, jossa heidät otetaan vastaan ja heille myönnetään oleskeluoikeus ja kaikki muut oikeudet, jotka myönnetään kansainvälistä suojelua saaville.

---

<sup>51</sup> Ottaen huomioon aiemmat keskustelut uudelleensijoittamista ja siirtoa käsittelevässä foorumissa.

<sup>52</sup> Asukasta kohden laskettua BKT:tä ei voida käyttää, koska asukaskohdaiset näkökohdat huomioidaan jo väestömäärää koskevassa kriteerissä.

Komissio antaa toukokuun loppuun mennessä suosituksen **EU:n uudelleensijoitusjärjestelmästä**.

**Järjestelmä kattaa kaikki jäsenvaltiot. Assosioituneita valtioita pyydetään osallistumaan järjestelmään.** Kullekin jäsenvaltiolle jaetaan osuus sovitusta uudelleensijoituskiintiöstä saman **jakoperusteen** perusteella kuin edellä selitetystä siirtojärjestelmässä (*ks. taulukko 2 jäljempänä*).

Järjestelmä muodostuu **EU:n lupaamasta 20 000 henkilön** uudelleensijoituskiintiöstä.

**Komissio osallistuu järjestelmään** antamalla lisärahoitusta yhteensä 50 miljoonaa euroa vuosiksi 2015 ja 2016.

**Uudelleensijoituksen ensisijaisia alueita** ovat Pohjois-Afrikka, Lähi-itä ja Afrikan sarvi, erityisesti maat, joissa toteutetaan parhaillaan alueellisia kehitys- ja suojeleohjelmia. Järjestelmä sidotaan tiukasti näihin ohjelmiin.

**Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta** (UNHCR) ja muilta asianomaisilta järjestöiltä pyydetään **yhteistyötä** täytäntöönpanossa nykyisen käytännön mukaisesti (henkilöinti, ehdotus, siirto jne.). Myös **Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston osallistumista** järjestelmään voidaan harkita. Kukin jäsenvaltio on edelleen vastuussa yksittäisistä maahanpääsyä koskevista päätöksistä.

Komissio on tietoinen siitä **riskistä, joka koskee** uudelleensijoitettujen henkilöiden **oma-aloitteista myöhempää liikkumista**. Tähän puututaan asettamalla uudelleensijoituksen edellytykseksi, että uudelleensijoitettu henkilö suostuu pysymään uudelleensijoitusmaassa vähintään viisi vuotta, ja ilmoittamalla henkilölle seurauksista, joita aiheutuu siirtymisestä EU:n sisällä toiseen maahan, ja siitä, ettei tämän ole mahdollista saada laillista asemaa toisessa jäsenvaltiossa tai päästä sosiaalisten oikeuksien piiriin. Sellaisten henkilöiden nopea tunnistaminen ja palauttaminen, jotka eivät noudata tällaista sopimusta, on jo nyt mahdollista EU:n lainsäädännön nojalla. Komissio kehittää yhteistyössä jäsenvaltioiden ja asianomaisten virastojen kanssa uusia välineitä näiden toimenpiteiden käytännön soveltamista varten.

**Taulukko 1 – EU:n siirtojärjestelmä**

Jäsenvaltio <sup>53 54</sup>	Jakoperuste
Alankomaat	4,35 %
Belgia	2,91 %
Bulgaria	1,25 %
Espanja	9,10 %
Italia	11,84 %
Itävalta	2,62 %
Kreikka	1,90 %
Kroatia	1,73 %
Kypros	0,39 %
Latvia	1,21 %
Liettua	1,16 %
Luxemburg	0,85 %
Malta	0,69 %
Portugali	3,89 %
Puola	5,64 %
Ranska	14,17 %
Romania	3,75 %
Ruotsi	2,92 %
Saksa	18,42 %
Slovakia	1,78 %
Slovenia	1,15 %
Suomi	1,72 %
Tšekki	2,98 %
Unkari	1,79 %
Viro	1,76 %

Laskelmat perustuvat Eurostatin tilastotietoihin (tilanne 8. huhtikuuta 2015).

<sup>53</sup> Turvapaikkaa, maahanmuuttoa, viisumeja ja ulkorajojen valvontaa koskeva EU:n yhteinen politiikka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) V osastoon (Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue). Perussopimusten pöytäkirjojen 21 ja 22 mukaisesti Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Tanska eivät osallistu SEUT-sopimuksen V osaston nojalla ehdotettujen toimenpiteiden hyväksymiseen neuvostossa. Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti voivat kolmen kuukauden kuluessa ehdotuksen tai aloitteen esittämisestä tai milloin tahansa sen hyväksymisen jälkeen ilmoittaa neuvostolle, että ne haluavat osallistua asianomaisen toimenpiteen hyväksymiseen ja soveltamiseen. Tanska voi milloin tahansa ilmoittaa valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti muille jäsenvaltioille, että se haluaa soveltaa täysimääräisesti SEUT-sopimuksen V osaston nojalla hyväksytyjä toimenpiteitä. Jos Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti päättävät osallistua siirtojärjestelmään, jäsenvaltioiden osuuksia mukautetaan vastaavasti. Jos Tanska ja assosioituneet valtiot päättävät osallistua vapaaehtoisesti siirtojärjestelmään, myös siinä tapauksessa valtioiden osuuksia muutetaan vastaavasti.

<sup>54</sup> Jakoperusteessa vahvistettuja prosentiosuuksia mukautetaan sen kriisitilanteen huomioon ottamiseksi, jonka vuoksi SEUT-sopimuksen 78 artiklan 3 kohtaan perustuva hätätilanteessa sovellettava siirtojärjestelmä on aktivoitu. Jäsenvaltioiden, joista siirto tapahtuu, ei siirtävänä jäsenvaltiona itse pitäisi olla siirtojen kohteena.

**Taulukko 2 – EU:n uudelleensijoitusjärjestelmä**

Jäsenvaltio <sup>55</sup>	Jakoperuste	Kokonais määrä (kiintiö 20 000)
Alankomaat	3,66 %	732
Belgia	2,45 %	490
Bulgaria	1,08 %	216
Espanja	7,75 %	1 549
<i>Irlanti</i> <sup>56</sup>	1,36 %	272
Italia	9,94 %	1 989
Itävalta	2,22 %	444
Kreikka	1,61 %	323
Kroatia	1,58 %	315
Kypros	0,34 %	69
Latvia	1,10 %	220
Liettua	1,03 %	207
Luxemburg	0,74 %	147
Malta	0,60 %	121
Portugali	3,52 %	704
Puola	4,81 %	962
Ranska	11,87 %	2 375
Romania	3,29 %	657
Ruotsi	2,46 %	491
Saksa	15,43 %	3 086
Slovakia	1,60 %	319
Slovenia	1,03 %	207
Suomi	1,46 %	293
<i>Tanska</i> <sup>56</sup>	1,73 %	345
Tšekki	2,63 %	525
Unkari	1,53 %	307
Viro	1,63 %	326
<i>Yhdistynyt kuningaskunta</i> <sup>56</sup>	11,54 %	2 309

Laskelmat perustuvat Eurostatin tilastotietoihin (tilanne 8. huhtikuuta 2015).

Prosenttiosuuslaskelmat tehtiin viiden desimaalin tarkkuudella ja pyöristettiin ylös- tai alaspäin kahden desimaalin tarkkuudella taulukossa esittämistä varten; henkilömäärät laskettiin kokonaislukuina.

<sup>55</sup> Jos assosioituneet valtiot päättävät osallistua uudelleensijoitusjärjestelmään, jakoperustetta ja kokonais määrää muutetaan vastaavasti.

<sup>56</sup> Vaikka ehdotettu uudelleensijoitusjärjestelmä esitetään suosituksen muodossa, unionin yhteinen muuttoliikepolitiikka perustuu SEUT-sopimuksen V osastoon. Sen vuoksi otetaan huomioon edellä alaviitteessä 3 mainitut erityisiseikat, jotka koskevat perussopimusten pöytäkirjoja 21 ja 22 Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Tanskan asemasta.