



Bryssel 22.5.2014
COM(2014) 288 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Viides vuosikertomus muuttoliike- ja turvapaikkakysymyksistä (2013)

{SWD(2014) 165 final}

KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Viides vuosikertomus muuttoliike- ja turvapaikkakysymyksistä (2013)

1. JOHDANTO

Turvapaikkahakemusten määrä kasvoi vuonna 2013 huomattavasti enemmän kuin useana aiempana vuotena. Myös havaittujen laittomien rajanylittäjien määrä kasvoi vuoteen 2012 verrattuna jyrkästi. Se osoitti, että EU:ssa on ryhdyttävä toimiin ja tuettava jäsenvaltioita, joiden haasteena on vastata maahanmuuttopaineisiin, ja noudatettava samalla siirtolaisten perusoikeuksia kaikilta osin. Järkyttävä tapahtuma 3. lokakuuta Italiaan kuuluvan Lampedusan saaren lähistöllä, missä yli 500:aa maahanpyrkijää kuljettanut alus upposi ja yli 360 ihmistä kuoli, oli traaginen merkkipaalu maahanmuuttoa ja turvapaikkakysymyksiä Euroopan alueella koskevassa keskustelussa. Tapaus ei ollut ainutlaatuinen. Noin 40 000 ihmisen arvioidaan saapuneen vuonna 2013 Eurooppaan meriteitse. Heistä ainakin 600:n uskotaan hukkuneen heidän pyrkimässään saavuttamaan EU:n rannikon¹.

Välimeren erityistyöryhmä perustettiin kehittämään kattava strategia, jotta välttyttäisiin enempien ihmishenkien menetyksiltä Välimerellä, ja määrittelemään ensisijaiset toimet, joilla voidaan tehostaa unionin politiikkojen ja välineiden lyhytaikaista hyödyntämistä ennaltaehkäisyyn, suojelun ja solidaarisuuden periaatteita noudattaen. Välimeren erityistyöryhmä määritteli useita koko Välimeren kattavia toimenpiteitä, jotka vahvistettiin 4. joulukuuta 2013 hyväksytyssä komission tiedonannossa². Niihin kuuluvat yhteistyö kolmansien maiden kanssa, laillisten maahanmuuttokanavien kehittäminen, selvä sitoutuminen uudelleensijoittamiseen, lisätoimet ihmiskaupan ja ihmisten salakuljettamisen torjumiseksi sekä rajavalvonnan tehostaminen. Tiedonannossa painotettiin tarvetta antaa operatiivista tukea muuttopaineen alaisille jäsenvaltioille. Joulukuussa kokoontunut Eurooppa-neuvosto oli tyytyväinen tiedonantoon ja pyysi komissiota antamaan kertomuksen sen täytäntöönpanosta.

Lampedusan katastrofi ei tapahtunut tyhjiössä. Syyrian konfliktin paheneminen niin, että rekisteröityjä syyrialaisia pakolaisia oli vuoden 2014 alussa yli 2,3 miljoonaa³, voimisti vaatimusta EU:n ja jäsenvaltioiden maahanmuutto-, turvapaikka- ja ulkorajapolitiikkojen kehittämisestä muuttajien suojelun ja jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden pohjalta. Tässä mielessä huomattava saavutus oli valmiiksi saadun Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän käyttöönotto. Järjestelmässä vahvistetaan yhteiset korkeat normit ja tehostetaan yhteistyötä sen varmistamiseksi, että turvapaikanhakijoita kohdellaan tasavertaisesti avoimessa ja oikeudenmukaisessa järjestelmässä kaikkialla EU:ssa. Vuonna 2013 tapahtui merkittävää rajavalvontaan liittyvää kehitystä, erityisesti Schengen-alueen hallinnoinnissa sekä älykkäitä rajoja koskevien uusien ehdotusten myötä.

¹ Vuosina 1998–2013 havaittiin 623 118 henkilöä, jotka pyrkivät rantautumaan laittomasti unioniin, mikä tarkoittaa keskimäärin lähes 40 000:ta ihmistä vuodessa. Lähde: *Migrants smuggled by sea to the EU: facts, laws and policy options*, Migration Policy Center, <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC-RR-2013-009.pdf>

² COM(2013) 869 final.

³ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

Sen lisäksi, että EU:n oli toimittava kriisitilanteissa, sillä oli edelleen haasteenaan talouden elvyttäminen ja kääntäminen kasvuun. Hallittu maahanmuutto voi vauhdittaa taloutta, tuoda mukanaan tarvittavaa ammattitaitoa ja helpottaa työvoimapulaa.

EU:n toimia on myös tarkasteltava laajemmassa poliittisessa yhteydessä sen mukaan, millainen suhde EU:lla on kuhunkin kumppanimaahan ja -alueeseen. Euroopan naapuruuspolitiikka⁴ sekä maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa⁵ muodostavat kehyksen maahanmuutosta ja liikkuvuudesta kumppanimaiden kanssa käytävälle kattavalle vuoropuhelulle ja siihen liittyvälle yhteistyölle. Niiden tarkoituksena on muun muassa tarttua laittoman maahanmuuton ja pakkomuuton perimmäisiin syihin, ehkäistä muuttoon liittyviä katastrofeja sekä suojella muuttajien henkeä ja perusoikeuksia.

EU:n muuttoliikkeen ja kehityksen poliittista kehystä tarkistettiin sekä maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan että EU:n kehityspoliitiikan – muutosohjelman – perusteella muuttoliikkeen kehitysvaikeuksien maksimoimista koskevassa tiedonannossa⁶ ja sitä seuranneissa neuvoston päätelmissä⁷ painottaen muuttoliikkeen tehokkaan hallinnan merkitystä muuttoliikkeen ja kehityksen välisten myönteisten synergioiden lisäämisessä ja vahvistaen EU:n sitoutumista kehitysmaiden tukemiseen muuttoliikkeen hallinnan parantamisessa.

Vuonna 2013 edistyi myös merkittävästi ensisijaisten tavoitteiden asettamisessa ja EU:n rahoituksen varmistamisessa turvapaikka-asioihin, maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyville toimille, kun neuvottelut kauden 2014–2020 monivuotisesta rahoituskehiksestä saatiin päätökseen. Euroopan parlamentti hyväksyi 13. maaliskuuta 2014 asetuksen uuden turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotoutusrahaston ja uuden sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta⁸.

Komissio esittää tässä kertomuksessa lyhyesti näkemyksensä EU:n tason poliittisesta kehityksestä maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa vuonna 2013. Kertomusta täydentää komission yksiköiden valmisteluasiakirja⁹, jossa on lisätietoja ja tilastoja kehityksessä EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla. Viimeksi mainitut tiedot on kerännyt Euroopan muuttoliikeverkosto¹⁰.

2. EU:N MUUTTOLIIKKEEN KESKEISIÄ LUKUJA VUONNA 2013¹¹

EU:n asukasluku oli vuoden 2013 alussa 503 miljoonaa, josta 20,4 miljoonaa (eli 4 prosenttia kokonaisväestöstä) oli kolmansien maiden kansalaisia. Vuonna 2012 kolmansien maiden kansalaisille myönnettiin 2,1 miljoonaa ensimmäistä oleskelulupaa¹². Niistä 32 prosenttia myönnettiin perhesyistä, 23 prosenttia palkallista työtä varten, 22 prosenttia opiskelun vuoksi

⁴ http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm

⁶ COM(2013) 292.

⁷ Neuvoston asiakirja 12415/13.

⁸ Asetuksen odotetaan tulevan voimaan vuoden 2014 toisella neljänneksellä.

⁹ SWD (2014) 165.

¹⁰ EMV, <http://www.emn.europa.eu>

¹¹ Tässä tiedonannossa esitetyt tilastotiedot ovat suurimmaksi osaksi Eurostatin viimeisimpiä saatavilla olevia tilastotietoja. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjan SWD(2014) 165 tilastoliitteessä esitetään yksityiskohtaisempia, muun muassa jäsenvaltiokohtaisia, tilastotietoja, joista osa on saatu EMV:ltä.

¹² Eurostatin tietoja vuodelta 2012. Vuotta 2013 koskevat tiedot tulevat saataville heinäkuussa 2014. Asiakirjan SWD (2014) 165 tilastoliitteessä on EMV:ltä saatuja osittaisia tietoja vuodelta 2013.

ja 23 prosenttia muista syistä (kuten kansainvälisen suojelun perusteella). Eniten ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin seuraavien maiden kansalaisille: Yhdysvallat, jonka 200 000 kansalaisen osuus kaikista kolmansien maiden kansalaisista EU:ssa oli 9,5 prosenttia, sekä Ukraina (163 000), Kiina (161 000) ja Intia (157 000), joiden osuudet olivat noin 7,5 prosenttia kolmansien maiden kansalaisista EU:ssa. Merkittävä määrä lupia (2,5–5 prosenttia EU:n kokonaismäärästä) myönnettiin Marokon (102 000), Venäjän (66 000), Filippiinien (62 000), Turkin (59 000) ja Brasilian (51 000) kansalaisille.

Vuonna 2013 turvapaikkahakemusten kokonaismäärä oli 434 160, mikä on edellisvuoteen verrattuna huomattavasti eli noin 100 000 hakemusta enemmän. Suurin hakijaryhmä tuli Syyriasta (50 470 eli 12 prosenttia kaikista hakijoista), ja muita merkittäviä maita olivat Venäjä, Afganistan, Serbia, Pakistan ja Kosovo. Kaikista hakijoista 112 730:lle myönnettiin suojelu ensimmäisessä käsittelyssä tehdyllä päätöksellä (49 510 pakolaisuuden, 45 540 toissijaisen suojelutarpeen ja 17 685 humanitaaristen syiden¹³ perusteella), mikä on noin 35 prosenttia kaikista ensimmäisessä käsittelyssä tehdyistä päätöksistä¹⁴.

Suuri enemmistö yli 2,3 miljoonasta vuonna 2011 puhjenneen konfliktin alettua Syyriasta paenneesta ihmisestä sai suojan Libanonista, Turkista, Jordaniasta, Irakista tai Egyptistä¹⁵, ja 82 730¹⁶ ihmistä haki turvapaikkaa EU:sta¹⁷.

Kansainvälistä suojelua hakevien, vailla huoltajaa olevien alaikäisten määrä pysyi samana kuin vuonna 2012 eli hakemuksia tehtiin 12 425. Suurin osa näistä lapsista tuli Afganistanista (3 310), Somaliasta (1 580), Syyriasta (1 010) tai Eritreasta (715), ja enemmistön heistä ottivat vastaan Ruotsi, Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta, Itävalta ja Italia.

Laitonta maahanmuuttoa koskevat tilastotiedot ovat todennäköisesti puutteellisia tai ne eivät ole kovin luotettavia, mikä johtuu niiden kuvaaman ilmiön luonteesta. Joka tapauksessa laitton maahanmuutto muodostaa edelleen merkittävän osan Euroopan unioniin kohdistuvasta muutosta. Indikaattoreina voidaan käyttää esimerkiksi käännyttämisiä, kiinniottoja ja palautuksia, vaikkakin niihin voi liittyä monia ongelmia.

Vuonna 2013¹⁸ noin 317 840 henkilöltä evättiin pääsy unioniin, mikä tarkoittaa hienoista 0,6 prosentin lisäystä vuodesta 2012. Heistä valtaosalta (61 prosenttia) pääsyn epäsi Espanja. Kiinniottot vähenivät: vuonna 2013 otettiin kiinni 386 230 henkilöä¹⁹ (433 665 vuonna 2012). Jäsenvaltiot palauttivat vuonna 2013 noin 166 470 EU:n ulkopuolisten maiden kansalaista kolmansiin maihin²⁰. Päätöksentekijät ovat saaneet ajantasaista tietoa tilanteesta EU:n ulkorajoilla myös Frontexin neljännesvuosikertomuksista²¹: vuonna 2013 (tammikuusta syyskuuhun) pysäytettiin 77 140 henkilöä heidän ylittäessään laittomasti EU:n rajaa. Näiden henkilöiden määrä kasvoi heinäkuusta lähtien huomattavasti Italian rannikolla erityisesti Syyrian kriisin pahenemisen vuoksi.

¹³ Humanitaarinen suojelu myönnetään niille kolmansien maiden kansalaisille tai kansalaisuudettomille henkilöille, joiden annetaan jäädä jäsenvaltioiden alueelle myötätunnosta tai yksilöllisistä inhimillisistä syistä eikä kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella.

¹⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-EN.PDF

¹⁵ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

¹⁶ 50 470 vuonna 2013, 24 115 vuonna 2012 ja 8 145 vuonna 2011.

¹⁷ Suurin osa haki turvapaikkaa Saksasta tai Ruotsista (kummassakin kolmasosa koko hakijamäärästä). Seuraavaksi eniten hakijoita oli Bulgariassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Alankomaissa, Itävallassa, Tanskassa ja Belgiassa. Vaikutus muihin jäsenvaltioihin oli hyvin vähäinen.

¹⁸ Eurostat, Kreikan tiedot vuodelta 2013 puuttuvat.

¹⁹ Eurostat, Kreikan ja Alankomaiden tiedot vuodelta 2013 puuttuvat.

²⁰ Eurostat, Kreikan tiedot vuodelta 2013 puuttuvat.

²¹ <http://www.frontex.europa.eu/publications>

3. KANSAINVÄLISEN SUOJELUN TEHOSTAMISTOIMET

3.1. Suuri saavutus: sopimus Euroopan yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä

Vuosi 2013 oli Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän edistymisen kannalta tärkeä. Neuvottelut uudelleenlaadituista Dublin-²² ja Eurodac-asetuksista²³ sekä uudelleenlaadituista vastaanotto-olosuhteista²⁴ ja turvapaikkamenettelyjä²⁵ koskevista direktiiveistä saatiin päätökseen ja tekstit hyväksyttiin 26. kesäkuuta 2013²⁶. Uudelleenlaadittu direktiivi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi²⁷ ja pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia koskevan direktiivin²⁸ soveltamisalan laajentaminen kattamaan myös kansainvälistä suojelua saavat henkilöt toteutettiin. Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ansiosta suojelua hakevien on aiempaa helpompi päästä turvapaikkamenettelyn piiriin ja turvapaikkapäätökset ovat oikeudenmukaisempia ja parempilaatuisia ja ne tehdään nopeammin. Järjestelmällä varmistetaan myös, että sekä turvapaikanhakijoiden että kansainvälinen suojelua EU:ssa saavien henkilöiden olosuhteet ovat ihmisarvoiset ja asianmukaiset. Tulevina vuosina painotetaan uusien turvapaikkavälineiden yhdenmukaista soveltamista kaikkialla EU:ssa.

3.2. Käytännön yhteistyö ja EU:n sisäinen solidaarisuus

3.2.1. Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO)

EASO²⁹ osallistui edelleen käytännön yhteistyöaloitteiden kehittämiseen turvapaikka-asioissa. Vuonna 2013 EASOn koulutusohjelmaan³⁰ kuuluvissa moduuleissa sai koulutusta 2 111 virkamiestä. EASOn toimintaan kuului jäsenvaltioiden avustaminen turvapaikkamenettelyjen laadun parantamisessa kiinnittäen erityisesti huomiota suojelun saamiseen, henkilökohtaisiin haastatteluihin, todisteiden arviointiin ja perheiden jäljittämiseen. Lähtömaata koskeviin tietoihin liittyen virasto julkaisi Länsi-Balkanin maita³¹ koskevan raportin ja järjesti useita Syyriaa, Venäjää ja muita turvapaikanhakijoiden lähtömaita käsitelleitä työpajoja. Niin sanottua ”verkostolähestymistapaa” kehitettiin edelleen perustamalla verkostoja jäsenvaltioiden asiantuntijoista, jotka ovat säännöllisesti yhteydessä keskeisiin lähtömaihiin. Verkostojen tarkoituksena on jakaa tietoja ja edistää päätösten yhdenmukaistamista EU:ssa.

EASO jatkoi Kreikan avustamista ja otti käyttöön erityisen tukisuunnitelman Italiaa ja Bulgariaa varten, koska näillä mailla oli vaikeuksia turvapaikkahakemusten hallinnassa. Virasto kehitti myös siirtämiseen, uudelleensijoittamiseen ja Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ulkoiseen ulottuvuuteen liittyviä toimia. Toinen turvapaikkatilannetta EU:ssa koskeva vuosikertomus ”Annual Report on the Situation of Asylum in the Union

²² Asetus (EU) N:o 604/2013 (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31).

²³ Asetus (EU) N:o 603/2013 (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 1).

²⁴ Direktiivi 2013/33/EU (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 96).

²⁵ Direktiivi 2003/32/EU (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 60).

²⁶ Lisätietoja: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm. Esite: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf. Tietokaavio: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/multimedia/infographics>

²⁷ Direktiivi 2011/95/EU (EUVL L 337, 20.12.2011, s. 9).

²⁸ Direktiivi 2003/109/EY (EUVL L 16, 23.1.2004, s. 44), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2011/51/EU (EUVL L 132, 19.5.2009, s. 1).

²⁹ <http://easo.europa.eu>

³⁰ Kansallisiin koulutuksiin osallistui 1 947 henkilöä, ja Maltalla järjestettyihin kouluttajakoulutuksiin osallistui 164 henkilöä. Heistä oli muita kuin EU:n virkamiehiä noin 200, jotka saivat koulutusta esimerkiksi UNHCR:n hankkeiden tai Prahan prosessin kautta.

³¹ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/WB-report-final-version.pdf>

2012”³² julkaistiin heinäkuussa 2013. Siinä kerrottiin Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanon tilanteesta ja esitettiin analyysi unioniin kohdistuvista turvapaikanhakijoiden virroista.

3.2.2. Jäsenvaltioille annettu hätärahoitus ja tuki turvapaikka-asioissa

Lampedusan katastrofin jälkeen komissio antoi Italian viranomaisille erityistukea muuttovirtojen hallintaan ja Italiaan suuntautuvan keskeisen reitin valvonnan tehostamiseen Välimerellä rajavalvonnan parantamiseksi ja ihmishenkien pelastamiseksi. Frontexin operaatioita on vahvistettu 7,9 miljoonan euron lisäbudjetilla, ja Italia sai hätäapuun tarkoitettuja määrärahoja Euroopan pakolaisrahastosta³³, ulkorajarahastosta ja palauttamisrahastosta yhteensä 23 miljoonaa euroa.

Lisäksi kahdeksan muuta jäsenvaltiota³⁴ sai vuonna 2013 Euroopan pakolaisrahastosta kiireellisiin toimenpiteisiin yhteensä 36,34 miljoonaa euroa³⁵, jotka kohdistettiin Syyrian kriisin seurauksiin liittyviin nopeisiin toimenpiteisiin.

Kreikka sai vuonna 2013 Euroopan pakolaisrahastosta, palauttamisrahastosta ja ulkorajarahastosta 82,7 miljoonaa euroa³⁶. Tammikuussa 2013 julkaistu Kreikan tarkistettu maahanmuuttoa ja turvapaikka-asioita koskeva toimintasuunnitelma³⁷ on tällä hetkellä EU:n tason vertailukohtana kiireellisen maahanmuuton paineiden ja järjestelmän puutteiden käsittelylle.³⁸ Kreikka on osoittanut poliittista tahtoa parantaa turvapaikkajärjestelmäänsä ja maahanmuuttopolitiikkaansa. Turvapaikanhakijoiden ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden avoimen majoituskapasiteetin lisäämisestä on saavutettu poliittinen yksimielisyys. Turvapaikkamenettelyn piiriin pääseminen on helpottunut uusien alueellisten turvapaikkatoimistojen perustamisen jälkeen. Evros-joen alueella Fylakiassa sijaitseva ensimmäinen säilöönottokeskus ja Pohjois-Egeanmeren saarilla (Lesbos, Khios ja Samos) sijaitsevat seuloakeskukset ovat nyt toiminnassa. Kuusi vanhaa säilöönottokeskusta, joiden olosuhteet eivät olleet inhimillisesti katsoen asianmukaiset maahantulijoiden majoittamiseen,

³² Euroopan turvapaikka-asioiden virasto, 2013, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-Final.pdf>

³³ Yhteensä 12 miljoonaa euroa, joista 10 miljoonaa Lampedusan katastrofin vuoksi.

³⁴ Saksa, Ranska, Unkari, Malta, Alankomaat, Kypros, Kreikka ja Bulgaria.

³⁵ Sisältää Italialle annetut 12 miljoonaa euroa.

³⁶ Kreikka sai vuosina 2011–2013 palauttamisrahastosta 97,88 miljoonaa euroa, ulkorajarahastosta lähes 130 miljoonaa euroa ja Euroopan pakolaisrahastosta 23,97 miljoonaa euroa. Euroopan pakolaisrahaston määräraha vuodelle 2013 oli vain 3,2 miljoonaa euroa, mutta Kreikka sai palauttamisrahastosta 35,5 miljoonaa euroa ja ulkorajarahastosta 44 miljoonaa euroa vuodelle 2013.

³⁷ Tiivistelmä tarkistetusta Kreikan turvapaikka-asioita ja maahanmuuttoa koskevasta toimintasuunnitelmasta (joulukuu 2012) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p4_exec_summary/p4_exec_summary_en.pdf

³⁸ Se kattaa seuraavat: seuloamenettelyn luomisen rajalle EU:n lainsäädännön mukaisesti, turvapaikkamenettelyn uudistamisen perustamalla uusi turvapaikkapalvelu ja riippumaton hallinnollinen muutoksenhakuviranomainen, tapausten ruuhkautumisen torjumisen siirtymäkaudella, turvapaikanhakijoiden vastaanottokapasiteetin lisäämisen ja tehokkaan palauttisjärjestelmän luomisen. Komissio käynnisti Kreikan tarkistetun toimintasuunnitelman toteuttamisen priorisoinnin asettamalla painopisteen muun muassa niihin toimiin, joiden tavoitteena on puuttua keskeisiin ongelmiin, jotka ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen MSS-tapauksessa antaman langettavan päätöksen perustana, sekä käynnissä olevissa rikkomusmenettelyissä esiin tulleisiin ongelmiin. Komissio tuki edelleen yhdessä EASOn ja muiden sidosryhmien kanssa Kreikkaa sen turvapaikkajärjestelmän parantamisessa muun muassa kohdennetulla rahoituksella ja ottamalla käyttöön EASOn turvapaikka-asioiden tukiryhmät.

suljettiin. Komissio on tyytyväinen tähän kehitykseen mutta katsoo, että työtä riittää edelleen erityisesti ihmisoikeuksien kunnioittamisen, palvelujen keskeytyksettömyyden ja säilöönottotilojen elinolojen parantamisessa. Komissio ja Kreikan työryhmä jatkavat yhteistyötä Kreikan viranomaisten kanssa auttaakseen niitä toimintasuunnitelman tehokkaassa täytäntöönpanossa. Muiden jäsenvaltioiden tukea ja solidaarisuutta tarvitaan myös edelleen.

Komissio teki tarkastuskäyntejä keskustellakseen Kyproksen kanssa tarpeesta parantaa sen turvapaikkajärjestelmää ja erityisesti lisätä avointa majoituskapasiteettia sekä parantaa säilöönotto-olosuhteita. Tähän liittyen Euroopan pakolaisrahaston yhteensä 2,7 miljoonan euron määrärahat sekä vuodelle 2012 että vuodelle 2013 sijoitetaan pääasiassa säilöönotto-olosuhteiden parantamiseen. Kypros hyötyi myös edellä mainituista pakolaisrahaston kiireellisistä toimenpiteistä vuonna 2013.

Koska Bulgarian ja Turkin välisen rajan ylittävien muuttajien ja kansainvälistä suojelua hakevien määrä nousi jyrkästi, Bulgarian viranomaiset pyysivät apua muun muassa EU:lta. Komissio teki lokakuussa 2013 EASOn ja Frontexin avustamana arvioinnin ja havaitsi kaksi keskeistä ongelma-aluetta: vastaanotto- ja majoituskapasiteetti sekä kasvavien hakemusmäärien käsittelykapasiteetti. EASO ja Bulgarian viranomaiset laativat näiden puutteiden korjaamiseksi toimintasuunnitelman, joka on voimassa syyskuuhun 2014. Bulgaria sai muiden jäsenvaltioiden lähettämiltä asiantuntijaryhmiltä apua ja Euroopan pakolaisrahaston hätäapuvaroista 5,65 miljoonaa euroa majoituskapasiteettinsa lisäämiseen ja parantamiseen. Ulkorajarahastosta myönnettiin 2,4 miljoonaa euroa, joilla tuetaan rajapoliisia maahantulijoiden tunnistamisessa ja rekisteröimisessä, parannetaan majoituskapasiteettia, korvataan siirtolaisten sisäisten kuljetusten kustannuksia, ylläpidetään rajavalvontaa ja kartoitetaan teknistä varustusta.

3.2.3. Uudelleensijoittaminen EU:n alueella

Ensimmäinen uudelleensijoittamista käsittelevä foorumi järjestettiin 25. syyskuuta 2013³⁹, ja se tarjosi jäsenvaltioille mahdollisuuden keskustella komission kanssa uudelleensijoittamiseen liittyvistä tarpeistaan ja tulevia uudelleensijoittamistoimia koskevista aikeistaan. Välimeren erityistyöryhmän työtä koskevassa tiedonannossa muistutettiin myös siitä, että uudelleensijoittaminen on keskeinen väline vapaaehtoisen solidaarisuuden osoittamisessa ja siksi tärkeää.

3.3. Alueelliset suojeluohjelmat ja uudelleensijoittaminen

Kun kansainvälisen suojelun ja turvapaikka-asioiden ulkoinen ulottuvuus sisällytettiin erityisenä temaattisena painopisteenä tarkistettuun maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevaan kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan vuonna 2012, näitä kysymyksiä voidaan käsitellä järjestelmällisemmin ja strategisemmin poliittisissa vuoropuheluissa ja operatiivisessa yhteistyössä. Yksi esimerkki on kansallisen turvapaikkajärjestelmän perustaminen, joka on yksi tärkeimmistä Marokon sitoumuksista EU:n ja Marokon välisen Euroopan naapuruuspolitiikan toimintaohjelman ja kesäkuussa 2013 allekirjoitetun liikkuvuuskumppanuuden yhteydessä.

³⁹

Komissio totesi, että valtaosa jäsenvaltioista vastusti komission ehdotusta uudelleensijoittamista koskevasta vapaaehtoisesta pysyvistä ohjelmasta, jota ehdotettiin EU:n sisäisen solidaarisuuden lisäämisestä turvapaikka-asioissa annetussa tiedonannossa (KOM(2011) 835), ja järjesti siksi uudelleensijoittamista käsittelevän foorumin, jossa keskusteltiin uudelleensijoittamista koskevista tarpeista, kapasiteetista ja poliittisista kysymyksistä.

Syyrian konfliktin aiheuttama muuttoliike oli edelleen suuri haaste joidenkin jäsenvaltioiden (Bulgarian, Kreikan ja Kyproksen) turvapaikkajärjestelmille, ja muissakin jäsenvaltioissa turvapaikkahakemusten määrä on kasvanut.

Alueelliset suojeluohjelmat ja uudelleensijoittaminen ovat keskeisiä välineitä, joilla lisätään solidaarisuutta EU:n ulkopuolisia maita kohtaan ja autetaan pakolaisia ja muita suojelua tarvitsevia. Pakolaisten uudelleensijoittaminen on tärkeä osoitus solidaarisuudesta EU:n jäsenvaltioiden sekä niiden kolmansien maiden välillä, joissa on paljon pakolaisia. Komission tavoitteena on varmistaa, että vuosi vuodelta yhä useammat jäsenvaltiot uudelleensijoittavat yhä enemmän pakolaisia, kuitenkin kunnioittaen uudelleensijoittamisen vapaaehtoisuutta. Sovittuaan EU:n yhteisestä uudelleensijoittamisohjelmasta⁴⁰ jäsenvaltiot sopivat ensimmäistä kertaa EU:n yhteisistä uudelleensijoittamista koskevista painopisteistä vuodelle 2013⁴¹. Tämä on vahva poliittinen osoitus yhtenäisyydestä ja solidaarisuudesta sekä siitä, kuinka tärkeänä EU ja sen jäsenvaltiot pitävät sitä, että unionin uudelleensijoittamistoimet kohdistetaan pitkittyneisiin pakolaistilanteisiin, jotka edellyttävät erityishuomiota.

Vuonna 2014 komissio käynnistää Lähi-idän alueellisen kehitys- ja suojeluohjelman. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR) on pyytänyt järjestämään noin 12 000 paikkaa Syyriasta vuonna 2013 paenneiden henkilöiden uudelleensijoittamista ja humanitaarisin perustein myönnettävää maahanpääsyä varten ja noin 30 000 paikkaa vuoden 2014 loppuun mennessä. Komissio on tukenut tätä pyyntöä, ja useat jäsenvaltiot⁴² ovat tarjonneet yhteensä yli 13 100 paikkaa.

EU:n muuttoliikettä ja kehitystä koskevat poliittiset puitteet⁴³ tarkistettiin myös vuonna 2013. Tarkoitus on ottaa pakkomuutto täysimääräisesti huomioon kehitystä ja muuttoliikettä koskevassa keskustelussa ja varmistaa, että pakolaiset ja muut pakkomuuttajat otetaan mukaan pitkän aikavälin kehityssuunnitteluun, jotta siirtoja voitaisiin vastaisuudessa ehkäistä ja pyrkimyksiä kestävien ratkaisujen löytämiseen vahvistettaisiin.

3.4. Ilman huoltajaa olevat alaikäiset

Ilman huoltajaa olevat alaikäiset ovat haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä, johon kiinnitettiin edelleen vuonna 2013 paljon huomiota – yhtä lailla turvapaikkaa hakeviin kuin muihin. Euroopan parlamentti hyväksyi syyskuussa 2013 päätöslauselman ilman huoltajaa olevien alaikäisten tilanteesta EU:ssa ja kehotti komissiota ja jäsenvaltioita lisäämään toimia tämän haavoittuvassa asemassa olevan ryhmän suojelemiseksi. EASO jatkoi iän määrittämiseen⁴⁴, perheen jäljittämiseen ja lähtömaihin liittyvää työtään.

3.5. Ihmiskaupan hävittäminen ja salakuljetuksen torjuminen

Komissio julkaisi huhtikuussa 2013 ensimmäisen tilastokertomuksen ihmiskaupasta EU:n tasolla⁴⁵. EU:ssa tunnistettiin tai oletettiin 23 632 ihmisen joutuneen ihmiskaupan uhriksi vuosina 2008–2010. Uhreista 80 prosenttia oli naisia ja tyttöjä ja 20 prosenttia miehiä ja poikia. Valtaosa heistä kaupattiin seksuaalista hyväksikäyttöä varten (62 prosenttia), seuraavaksi eniten pakkotyötä varten (25 prosenttia) ja kolmanneksi muunlaista

⁴⁰ Päätös 281/2012/EU, annettu 29. maaliskuuta 2012. <http://www.resettlement.eu>

⁴¹ Tämän järjestelyn nojalla osallistuvat jäsenvaltiot lupaavat uudelleensijoittaa 3 962 pakolaista vuonna 2013, mikä on enemmän kuin vuonna 2012, jolloin luvattiin uudelleensijoittaa 3 083 pakolaista.

⁴² Itävalta, Belgia, Suomi, Ranska, Saksa, Unkari, Irlanti, Luxemburg, Alankomaat, Espanja, Ruotsi.

⁴³ Tiedonanto muuttoliikkeen kehitysvaikutusten maksimoimisesta, COM(2013) 292, 21.5.2013.

⁴⁴ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe.pdf>

⁴⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf

ihmiskauppaa, kuten elinten poistoa, rikollista toimintaa tai lasten myymistä varten (14 prosenttia).

Määräaika ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU⁴⁶ saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä päättyi huhtikuussa 2013. Kaikkiaan 21 jäsenmaata on ilmoittanut saattaneensa direktiivin kaikilta osin osaksi lainsäädäntöään, ja komissio määrää seuraamuksia niille maille, jotka eivät ole sitä tehneet.

Välimeren erityistyöryhmän tiedonannossa on omistettu yksi luku ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen torjumiselle. Siinä esitetään konkreettisia toimia ja painotetaan, että on sovitettava yhteen salakuljetuksen tehokas torjunta ja tarve välttää humanitaarisen avun kriminalisoituminen.

4. EDISTYS MAAHANMUUTTOPAINEIDEN PURKAMISESSA

4.1. Johdonmukaisen lähestymistavan jatkaminen laittoman maahanmuuton vähentämiseksi

Vuonna 2013 saavutettiin useita asiakirjan ”EU:n toiminta muuttopaineisiin vastaamiseksi – Strategiset toimet”⁴⁷ kolmannessa puolivuotispäivityksessä⁴⁸ määritettyjen strategisten painopisteiden mukaisia tuloksia. Uusia takaisinottosopimuksia allekirjoitettiin (Armenia, Kap Verde, Turkki), ja toimia voimassa olevien sopimusten panemiseksi täysimääräisesti täytäntöön jatkettiin. Armenian kanssa tehty takaisinottosopimus tuli voimaan 1. tammikuuta 2014, takaisinottoneuvottelut Azerbaidžanin kanssa saatiin päätökseen ja neuvottelut Valko-Venäjän kanssa aloitettiin helmikuussa 2014. Kreikan ja Turkin rajan kautta tapahtuvan laittoman maahanmuuton ehkäisytoimia toteutettiin myös Frontexin aktiivisella tuella. Frontex jatkoi työtään laittoman maahanmuuton torjumiseksi ja ehkäisemiseksi painopisteinä erityisesti Länsi-Balkanin maat ja Itä-Eurooppa. Useilla toimilla pyrittiin keräämään, analysoimaan ja jakamaan tietoja petoksista sekä jakamaan jäsenvaltioiden kesken tietoa parhaista ehkäisykäytännöistä.

4.2. Palauttamispolitiikka

Tiedonanto EU:n palauttamispolitiikasta⁴⁹ annettiin maaliskuussa 2014. Siinä kerrotaan EU:n palauttamispolitiikan kehityksestä viime vuosina, analysoidaan sen vaikutuksia ja esitetään sen tulevaisuuteen liittyviä ajatuksia.

Vuonna 2013 edistyi huomattavasti palauttamisdirektiivin⁵⁰ asianmukaisen ja yhtenäisen soveltamisen arvioinnissa ja edistämisessä. Direktiivi edistää operatiivista yhteistyötä ja muodostaa säädöskehiksen palauttamistoimenpiteiden toteuttamiselle kaikkialla EU:ssa.

⁴⁶ EUVL L101, 15.4.2011, s. 1. Tanska ei sovelle direktiiviä.

⁴⁷ Asiakirja 16344/13, SCIFA/sekakomitea hyväksynyt 21. marraskuuta 2013.

⁴⁸ Asiakirjassa ”EU:n toiminta muuttopaineisiin vastaamiseksi – Strategiset toimet” on esitetty seitsemän strategista painopistealuetta: I) muuttoliikkeen hallintaa koskevan yhteistyön tehostaminen EU:n ulkopuolisten kauttakulku- ja alkuperämaiden kanssa, II) rajaturvallisuuden tehostaminen ulkorajoilla, III) Turkista lähtöisin olevan laittoman maahanmuuton ehkäiseminen, IV) maahanmuuton laillisten väylien väärinkäytön tehokkaampi estäminen, V) vapaan liikkuvuuden turvaaminen estämällä kolmansien maiden kansalaisia käyttämästä väärin oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, VI) muuttoliikkeen hallinnan tehostaminen, palautuskäytännöt mukaan luettuina, VII) eteläisen Välimeren maista ja niiden kautta tapahtuvan laittoman maahanmuuton ehkäiseminen.

⁴⁹ COM(2014) 199, 28.3.2014.

⁵⁰ Direktiivi 2008/115/EY (EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98).

Huomattava määrä jäsenvaltioita on aloittanut tai saanut päätökseen kansallisen lainsäädäntönsä muuttamisen havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

Vapaaehtoinen palaaminen on edelleen ensisijainen vaihtoehto palauttamiselle, mutta joissakin tapauksissa paktoon perustuva palauttaminen saattaa olla välttämätöntä. Jäsenvaltiot hyödynsivät entistä enemmän Frontexin koordinoimia ja rahoittamia yhteisiä palautusoperaatioita. Lisäksi Frontex tarjosi palauttamisesta vastaaville virkamiehille koulutusta, jonka keskeisenä sisältönä on palautettavien henkilöiden perusoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittaminen paktoon perustuvien palautusoperaatioiden yhteydessä.

Jäsenvaltioita kannustetaan toteuttamaan määrätietoisesti komission palauttamistiedonannossa esittämiä ehdotuksia. Tarkoituksena on korostaa ”Palauttamiskäsikirjan” käyttöönottoa, sillä siinä esitetään suuntaviivat, parhaat käytänteet ja suositukset, joita viranomaiset voivat soveltaa palauttamistoimien yhteydessä, sekä paktoon perustuvaa paluuta seuraavien kansallisten valvontaelinten tiedonvaihdon tehostamista valvonnan yhdenmukaisuuden edistämiseksi ja yhteistyön helpottamista Euroopan muuttoliikeverkoston avulla erityisesti vapaaehtoisten palaamisten yhteydessä.

4.3. Työntajien seuraamuksista annettu direktiivi

Vuonna 2013 jatkettiin työntajien seuraamuksista annetun direktiivin⁵¹ täytäntöönpanon arviointia. Komission ensimmäisessä kertomuksessa direktiivin täytäntöönpanosta⁵² todetaan, että kaikki jäsenvaltiot, joita direktiivi sitoo⁵³, kieltävät laittomien maahanmuuttajien työhönoton ja rankaisevat näiden työntajia taloudellisilla ja rikosoikeudellisilla seuraamuksilla. Jotkin jäsenvaltiot ovat tiukentaneet rangaistuksiaan esimerkiksi nostamalla sakkosummia tai rikosoikeudellisten seuraamusten vakavuusastetta, ja seuraamusten taso vaihtelee huomattavasti.

Kaikki jäsenvaltiot eivät ole vielä panneet tyydyttävästi täytäntöön laittomia maahanmuuttajia suojelevia osia, joten niillä on huomattavasti parannettavaa, etenkin oikeudessa esittää vaade työntajaa vastaan, tähän käytettävissä mekanismeissa sekä järjestelmällisessä ja puolueettomassa tiedotuksessa oikeuksista.

Laittoman työnteon kiellon valvonta ja oikeuksista tiedottaminen laittomille maahanmuuttajille edellyttävät tarkastuksia. Tähänastiset tarkastuskertomukset ovat usein olleet puutteellisia ja eivätkä ne ole kovin vertailukelpoisia, joten tarkastuksista ja niiden tuloksista ei ole mielekästä tehdä EU:n laajuista koostetta. Kerätyt tiedot kuitenkin osoittavat, että lainvalvonnassa on suuria eroja jäsenvaltioiden välillä.

Jäsenvaltiot ovat velvollisia raportoimaan tarkastuksista vuosittain 1. heinäkuuta mennessä. Komissio jatkaa toteutettujen toimenpiteiden seuraamista sen varmistamiseksi, että kaikkialla EU:ssa sovelletaan tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia ja että käytössä on laittomien maahanmuuttajien oikeuksien täytäntöönpanoa helpottavia mekanismeja. Direktiivin tehokas soveltaminen kannustaa työntajia ottamaan kolmansien maiden kansalaisia töihin laillisten kanavien kautta, mistä hyötyvät maahanmuuttajat, työntajat ja jäsenvaltiot.

⁵¹ Direktiivi 2009/52/EY (EUVL 168, 30.6.2009, s. 24).

⁵² COM(2014) 286, 22.5.2014.

⁵³ Tanska, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät sovelleta direktiiviä. Unkaria ei ole vielä arvioitu.

5. RAJATURVALLISUUDEN KEHITYS

5.1. EU:n ulkorajat

5.1.1. Frontexin toimien päivitys

Koska maahanmuuttopaineet olivat vuonna 2013 EU:n ulkorajoilla edelleen kovat, Frontex jatkoi jäsenvaltioiden operatiivisten toimien tukemista ja koordinoimista erityisesti suurimman paineen kohteeksi joutuneiden maiden rajoilla sekä tärkeimmillä siirtolaisreiteillä merellä toteutetuilla yhteisoperaatioilla korostaen aina erityisesti rajaturvallisuuden ylläpitämisen parhaita käytänteitä ja perusoikeuksien täydellistä kunnioittamista. Frontexin koordinoimien merellä toteutettavien yhteisoperaatioiden ensisijaisena tavoitteena on estää ulkorajojen laiton ylittäminen, mutta niiden tarkoituksena on myös havaita ajoissa ahdingossa olevat maahanpyrkijät ja auttaa pelastamaan heidän henkensä. Komissio esitti huhtikuussa 2013 ehdotuksen⁵⁴ asetukseksi Frontexin koordinoimia merellä suoritettavia operaatioita koskevista säännöistä. Neuvoston ja Euroopan parlamentin väliset neuvottelut on saatu päätökseen, ja asetus tulee pian voimaan.

5.1.2. Euroopan rajavalvontajärjestelmä (Eurosur)

Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) perustamisesta annettu asetus⁵⁵ tuli voimaan 2. joulukuuta 2013⁵⁶, ja silloin Eurosur otettiin käyttöön Schengen-alueen 19 jäsenvaltiossa eteläisillä ja itäisillä ulkorajoilla. Loput 11 Schengen-alueen maata liittyvät Eurosuriin 1. joulukuuta 2014⁵⁷.

Eurosur on monitorimijärjestelmä, jonka tarkoituksena on havaita ja ehkäistä rajat ylittävää rikollisuutta, kuten huumekauppaa, ja auttaa pelastamaan maahanpyrkijöitä Schengen-alueen ulkorajoilla. Se tarjoaa yhteisen mekanismin lähes tosiaikaiselle tiedonvaihdolle ja virastojen väliselle yhteistyölle rajavalvonnassa. Kaikkien kansallisten viranomaisten, jotka vastaavat rajavalvonnasta, on koordinoitava toimintaansa toistensa, muiden jäsenvaltioiden ja Frontexin kanssa kansallisten koordinoitikeskusten kautta. Eurosur-asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot ja Frontex noudattavat kaikilta osin perusoikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon periaatteita sekä tietosuojavaatimuksia.

Tämä uusi väline on myös perusta Lampedusan katastrofin jälkeisille EU:n toimille, sillä se mahdollistaa merirajojen tehokkaamman valvonnan ja maahanpyrkijöiden merihädässä olevien veneiden havaitsemisen. Vaikutuksen tehostamiseksi olisi hyödynnettävä vielä paremmin muita olemassa olevia järjestelmiä, kuten Euroopan meriturvallisuusviraston (EMSA) kehittämiä järjestelmiä.⁵⁸

5.2. Schengen-alueen hallinnointi

5.2.1. Puolivuotiskertomukset Schengen-alueesta

Neljäs puolivuotiskertomus hyväksyttiin 28. marraskuuta 2013⁵⁹. Se sisälsi yleiskatsauksen Schengen-alueesta (ulkorajat, toissijaiset muuttovirrat, Schengen-arviointimekanismi, Eurosur ja Frontexin merirajaoperaatioita koskevat säännöt), Schengenin säännösten

⁵⁴ COM(2013) 197, 12.4.2013. Tarkoitettu korvaamaan neuvoston päätös 2010/252/EU, jonka EU:n tuomioistuin kumosi syyskuussa 2012.

⁵⁵ Asetus (EU) N:o 1052/2013 (EUVL L 295, 6.11.2013, s. 11).

⁵⁶ Virallisen hyväksymisen jälkeen lokakuussa 2013.

⁵⁷ Eurosurin tietokaavio:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/eurosur/eurosur_en.pdf

⁵⁸ <http://www.emsa.europa.eu/>

⁵⁹ COM(2013) 832 final, 28.11.2013.

soveltamisesta (muun muassa tapaukset, joissa rajavalvonta on palautettu väliaikaisesti sisärajoille, ja vireillä olevat rikkomistapaukset) sekä siihen liittyvistä asioista, kuten Schengenin tietojärjestelmän ja viisumitietojärjestelmän käytöstä, viisumipolitiikasta ja takaisinottosopimuksista.

5.2.2. Uusi Schengen-arviointimekanismi / Schengen-alueen hallinnointi

Pitkien ja monimutkaisten neuvottelujen jälkeen asetus arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten⁶⁰ hyväksyttiin 7. lokakuuta 2013.⁶¹ Uusi mekanismi mahdollistaa tilanteen valvomisen, tuen tarjoamisen ja puutteiden korjaamisen, jotta keskinäinen luottamus Schengen-alueella säilyisi. Asetuksessa 1051/2013⁶² vahvistetaan yhteiset säännöt, jotka koskevat rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille poikkeuksellisissa olosuhteissa silloin, kun Schengen-arviointimekanismi on havainnut ulkorajoilla jatkuvia vakavia puutteita.

5.2.3. Schengenin rajasäännösten tekninen muuttaminen

Pitkään odotettu asetus (EU) N:o 610/2013, jolla muutetaan erityisesti Schengenin rajasäännöstä, tuli voimaan 19. heinäkuuta 2013⁶³. Se selventää Schengenin rajasäännöstä ja vähentää sen erilaisia tulkintoja sekä vastaa käytännön ongelmiin, joita säännösten voimaantulon jälkeen on syntynyt. Asetuksessa annetaan myös selvä ja yhdenmukainen määritelmä kolmansien maiden kansalaisten lyhytaikaisen Schengen-alueella oleskelun sallitun keston laskentamenetelmästä ja uusi oikeudellinen kehys kahdenvälisille sopimuksille, joilla perustetaan jaettuja rajanylityspaikkoja ulkorajoille.

5.2.4. Älykkäiden rajojen käyttöönotto

Helpottamalla EU:n rajojen ylittämistä voidaan unionista tehdä entistä houkuttelevampi kohde kolmansien maiden kansalaisille. Komissio esitteli helmikuussa 2013 ”älykkäitä rajoja koskevan paketin”, joka koostuu ehdotuksista maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmäksi (EES)⁶⁴ ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmaksi (RTP)⁶⁵ sekä niitä seuraavista muutoksista Schengenin rajasäännöstöön. Niiden tarkoituksena on nopeuttaa, helpottaa ja tehostaa EU:hun matkustavien ulkomaalaisten rajatarkastuksia. Ensimmäinen keskustelu ehdotuksista käytiin neuvostossa vuoden 2014 alussa. Euroopan parlamentti esitti myös alustavat näkemyksensä. Komissio ehdotti, että tehdään tutkimus (käynnistettiin maaliskuussa 2014), jossa analysoidaan tarkemmin tiettyjä ehdotusten teknisiä osia. Pilottijärjestelmässä – joka on tarkoitus antaa eu-LISAn tehtäväksi – testataan vuonna 2015 tarkemmin teknisiä ratkaisuja ja sen perustana olevia operatiivisia prosesseja.

5.3. Viisumipolitiikka

Vuonna 2013 lainsäädäntövallan käyttäjät pääsivät yhteisymmärrykseen tarkistetusta vastavuoroisuusmekanismista ja uudesta mekanismista viisumivapauden keskeyttämiseksi,

⁶⁰ Asetus (EU) N:o 1053/2013, annettu 7. lokakuuta 2013, arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten ja toimeenpanevan komitean 16 päivänä syyskuuta 1998 pysyvän Schengenin arviointi- ja soveltamiskomitean perustamisesta tekemän päätöksen kumoamisesta (EUVL L 295, 6.11.2013, s. 27).

⁶¹ Sovelletaan 27.11.2014 alkaen. Komissio valmistelee parhaillaan uuden arviointimekanismin kitkatonta käyttöönottoa.

⁶² Asetus (EU) N:o 1051/2013 asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta (EUVL L 295, 6.11.2013, s. 1).

⁶³ EUVL L 182, 29.6.2013, s. 1.

⁶⁴ COM(2013) 95, 28.2.2013.

⁶⁵ COM(2013) 97, 28.2.2013.

jotka sisältyvät komission asetusehdotukseen⁶⁶ neuvoston asetuksen (EY) 539/2001 muuttamisesta⁶⁷, mikä mahdollisti uuden asetuksen voimaantulon tammikuussa 2014.

Vuoden 2014 alussa lainsäädäntövallan käyttäjät pääsivät yhteisymmärrykseen myös komission ehdotuksesta, jolla muutetaan neuvoston asetuksen (EY) 539/2001 viisumiluetteloja. Tämä muutos, jolla siirretään 16 pientä Karibian ja Tyynenmeren saarivaltiota sekä Yhdistyneet arabiemiirikunnat, Peru ja Kolumbia viisumivapausluetteloon, tulee todennäköisesti voimaan kesäkuussa 2014. Lainsäädäntövallan käyttäjät hyväksyivät vuoden 2014 huhtikuun alussa komission ehdotuksen, jolla muutetaan asetusta (EY) N:o 539/2001 niin, Moldovan tasavalta siirretään viisumivapausluetteloon⁶⁸, ja se tulee voimaan saman kuukauden lopussa.

Tarkistettut viisumihelpotussopimukset Ukrainan ja Moldovan tasavallan kanssa tulivat voimaan heinäkuussa 2013. Armenian ja Kap Verden kanssa tehtiin viisumihelpotussopimukset, ja sopimus Armenian kanssa tuli voimaan 1. tammikuuta 2014. Marraskuussa allekirjoitettiin viisumihelpotussopimus Azerbaidžanin kanssa, ja neuvosto hyväksyi joulukuussa Marokkoa koskevat neuvotteluohjeet.

Komissio hyväksyi 1. huhtikuuta 2014 kertomuksen viisumisäännösten täytäntöönpanosta ja teki ehdotuksen tarkistuksesta, jolla varmistetaan, että EU:n viisumipolitiikka edistää talouskasvua ja kulttuurivaihtoa helpottamalla laillisten matkailijoiden, kuten liikematkailijoiden, vapaa-ajan matkailijoiden, opiskelijoiden ja nuorten, matkustamista varmistaen samanaikaisesti turvallisuuden korkean tason EU:ssa⁶⁹.

Viisumitietojärjestelmän käyttöönotto jatkui vuonna 2013 niin, että siihen lisättiin kahdeksan aluetta⁷⁰.

6. EUROOPPAAN SUUNTAUTUVIEN LAILLISTEN MUUTTOREITTIIEN PARANTAMINEN

6.1. Tekeillä uudet laillista maahanmuuttoa koskevat EU-säännöt

Vuonna 2013 käytiin tiiviitä neuvotteluja laillista maahanmuuttoa koskevasta EU:n lainsäädännöstä. Lainsäädäntövallan käyttäjät sopivat uudesta kausityötä koskevasta direktiivistä marraskuussa ja hyväksyivät sen helmikuussa 2014⁷¹. Se on ensimmäinen direktiivi, joka koskee pääasiassa matalasti koulutettuja siirtolaisia ja kiertomuuttoa eli siirtolaisia, jotka tulevat unioniin lyhyeksi ajaksi ja palaavat unionin ulkopuolelle työsopimuksen päättymisen jälkeen. Sen jälkeen kun direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä 30. syyskuuta 2016 mennessä, kausityöntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti vastaanottavan valtion kansalaisten kanssa työsuhteen ja työolojen suhteen ja jäsenvaltion on tarkastettava, että näillä työntekijöillä on asianmukainen majoitus. Tarkastusten lisääminen vähentää laittoman työnteon ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien hyväksikäytön riskiä.

⁶⁶ KOM(2011) 290, 24.5.2011.

⁶⁷ Asetus (EY) N:o 539/2001, annettu 15.3.2001, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkoraajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske. EYVL L 81, 21.3.2001, s. 1.

⁶⁸ COM(2013) 853, 27.11.2013.

⁶⁹ COM(2014) 165 ja COM(2014) 164, 1.4.2014.

⁷⁰ Länsi-Afrikka, Keski-Afrikka, Itä-Afrikka, eteläinen Afrikka, Etelä-Amerikka, Keski-Aasia, Kaakkois-Aasia ja miehitetty palestiinalaisalue.

⁷¹ Direktiivi 2014/36/EU, annettu 26. helmikuuta 2014 (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 375).

Tiiviissä neuvotteluissa yrityksiä sisäisiä siirtoja koskevasta direktiiviehdotuksesta⁷² saavutettiin vuoden 2014 alussa poliittinen yhteisymmärrys. Uuden direktiivin odotetaan luovan talouskasvua toisaalta tuomalla lisäarvoa olemassa oleviin EU:n vapaakauppasopimuksiin ja toisaalta auttamalla houkuttelemaan uusia sijoituksia unioniin. Saavutettu ratkaisu sisältää toimivan EU:n sisäistä liikkumista koskevan järjestelmän – joka on erityisen tärkeä tälle ammattiryhmälle – sekä asianmukaiset oikeudet ja työolot yrityksen sisäisen siirron saaneille työntekijöille.

Komissio esitti maaliskuussa 2013 uuden ehdotuksen⁷³ uudelleenlaadituksi direktiiviksi tutkimusta, opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkallista ja palkatonta harjoittelua, vapaaehtoistyötä ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä. Siitä on keskusteltu laajalti neuvoston ja Euroopan parlamentin kanssa. Voimassa oleviin sääntöihin verrattuna ehdotuksessa on selvemmät maahanpääsyedellytykset ja menettelylliset takeet sekä enemmän johdonmukaisuutta EU:n liikkuvuusohjelmien kanssa, ja siinä tarjotaan opiskelijoille enemmän mahdollisuuksia hakea töitä opiskelujensa aikana ja niiden jälkeen. Siinä pyritään myös parantamaan suojelua ja tarjoamaan tietyt oikeudet yhdenvertaiseen kohteluun jäsenvaltion kansalaisten kanssa.

6.2. Voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanon parannus

Komissio laati ensimmäisen kertomuksensa⁷⁴ siitä, miten jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön EU:n sinistä korttia koskevan direktiivin⁷⁵. Kaikki mukana olevat jäsenvaltiot ovat nyt saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään ja voivat myöntää sinisen kortin erittäin päteville kolmansien maiden hakijoille.

Ensimmäiset vuonna 2013 esitetyt saatavilla olevat tilastot⁷⁶ osoittavat, että vuonna 2012 myönnettiin 3 664 sinistä korttia, joista 2 584 myönnettiin Saksassa. Sinisiä kortteja uusittiin 146 ja yksi peruutettiin. Sinisen kortin haltijoiden mukana tuli maahan 1 107 perheenjäsentä, ja 108 perheenjäsenen oleskelukortti uusittiin. Tällä hetkellä saatavilla olevien tietojen perusteella ei voi vielä tehdä lopullisia johtopäätöksiä siitä, miten tehokkaasti järjestelmä houkuttelee unioniin korkeasti koulutettuja kolmansien maiden kansalaisia. Näyttää kuitenkin olevan selvää, että korkeasti koulutettuja työntekijöitä koskevien kansallisten järjestelmien samanaikainen olemassaolo ja sinistä korttia koskevien tietojen ja tiedotuksen puute ovat vaikuttaneet siihen, että sinisiä kortteja on myönnetty joissakin maissa vain vähän.

Komissio jatkaa arviointiaan direktiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa ja käynnistää tarvittaessa rikkomismenettelyn tapauksissa, joissa sitä ei mahdollisesti ole noudatettu.

Komissio hyväksyi suuntaviivat⁷⁷ vuonna 2011 julkaistun, oikeutta perheenyhdistämiseen koskevan vihreän kirjan⁷⁸ jatkotoimena. Tässä tiedonannossa annetaan jäsenvaltioille ohjeita siitä, miten ne voivat soveltaa paremmin direktiiviä 2003/86/EY⁷⁹. Sen tarkoituksena on selventää kysymyksiä, jotka tulivat esiin julkisen kuulemisen yhteydessä, varmistaa, että

⁷² KOM(2010) 378. Katso [Euroopan parlamentin lainsäädäntötyön seurantatietokanta: toimielinten välinen viite 2010/0209\(COD\)](#).

⁷³ COM(2013) 151, 25.3.2013. Voimassa oleva lainsäädäntö: direktiivit 2005/71/EY (tutkijat) ja 2004/114/EY (opiskelijat).

⁷⁴ COM(2014) 151, 22.5.2014.

⁷⁵ Direktiivi 2009/50/EY (EUVL L 155, 18.6.2009, s. 17). Tanska, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät sovelleta direktiiviä.

⁷⁶ Tiedot ovat vuodelta 2012 ja koskevat 22 jäsenvaltiota.

⁷⁷ COM(2014) 210, 3.4.2014.

⁷⁸ KOM(2011) 735 lopullinen.

⁷⁹ EUVL L 251, 3.10.2003, s. 12.

perheenyhdistämistä koskevat EU:n säännöt ovat läpinäkyviä ja selvästi ymmärrettävissä, ja edistää niiden yhdenmukaista soveltamista.

Vuonna 2013 laajennettiin pitkään oleskelleiden asemasta annetun direktiivin⁸⁰ soveltamisalaa niin, että se kattaa myös kansainvälistä suojelua saavat, mutta vuoden 2013 loppuun mennessä 10 jäsenvaltiota ei ollut vielä saattanut sitä kokonaan osaksi kansallista lainsäädäntöään. Komissio aloitti myös saamiensa valitusten perusteella toimet tiettyjä jäsenvaltioita vastaan, mikä johti niissä kansallisen lainsäädännön muuttamiseen asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Lisäksi pyrittiin tunnistamaan tiiviimpää valvontaa edellyttävät painopistealueet, kuten pitkään oleskelleiden yhdenvertainen kohtelu ja EU:n sisäiset liikkuvuutta koskevat oikeudet. Komissio haluaa edelleen varmistaa, että muuttajien oikeudet taataan ja että direktiivin säännöksiä ja henkeä noudatetaan kaikilta osin.

Joulukuussa tuli sovellettavaksi uusi direktiivi kolmansien maiden kansalaisille oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä ja yhdenvertaisista oikeuksista⁸¹. Vuoden 2013 loppuun mennessä vain kahdeksan jäsenvaltiota oli ilmoittanut saattaneensa direktiivin kaikilta osin osaksi lainsäädäntöään. Muita jäsenvaltioita vastaan on aloitettu rikkomismenettely. Kun direktiiviä sovelletaan täysimääräisesti, se auttaa sosiaalisen polkumyynnin ja kolmansien maiden työntekijöiden hyväksikäytön torjunnassa EU:ssa. Sillä varmistetaan, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvilla työntekijöillä, myös kansallisen luvan perusteella työskentelevillä, on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun kyseisen maan kansalaisten kanssa sellaisissa tärkeissä asioissa kuten työolot, tavaroiden ja palvelujen saatavuus ja sosiaaliturva.

6.3. Laillinen maahanmuutto kasvun lisääjänä

EU:lla on jo jonkin aikaa ollut huomattavia haasteita, jotka liittyvät kasvun hiipumiseen, samalla kun tiettyjen työmarkkinoiden osa-alueiden työvoimapula on pahentunut, tarvittavasta ammattitaidosta on puutetta ja väestön ikääntyminen vaikuttaa tuottavuuteen ja kilpailukykyyn. Vuonna 2013 useissa aloitteissa tarkasteltiin maahanmuuttajien vaikutusta talouskasvuun ja esitettiin todisteita, jotka vahvistavat hallitun maahanmuuton⁸² ja kauppaan liittyvän liikkuvuuden hyödyt.

Yrittäjyys 2020 -toimintasuunnitelmassa⁸³, jonka tarkoituksena on vapauttaa Euroopan yrittäjäpotentiaali, poistaa nykyiset esteet ja mullistaa yrittäjyyden kulttuuri Euroopassa, todettiin, että maahanmuuttajat tarjoavat merkittävän yrittäjäpotentiaalin Euroopassa.

6.4. Parempaa tietämystä maahanmuuttajien kotouttamisen tueksi

Maailmanlaajuisen talouskriisin aikana kolmansien maiden kansalaisilla oli yhä huomattavia vaikeuksia päästä työmarkkinoille, huonommat koulutustulokset tai köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riski. EU:n maahanmuuttajien kotoutumista koskevat indikaattorit osoittavat

⁸⁰ Direktiivi 2003/109/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2011/51/EU (EUVL L 16, 23.1.2004, s. 44; EUVL L 132, 19.5.2011).

⁸¹ Direktiivi 2011/98/EU (EUVL L 343, 23.12.2011, s. 1). Tanska, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät sovello direktiiviä.

⁸² Muun muassa European Policy Centren järjestämä työpaja aiheesta *Skills mismatch and shortages in Europe: A need for increased labour mobility?* (28. helmikuuta 2013), Centre for European Policy Studiesin julkaisu *Social Benefits and Migration – A contested relationship and policy challenge in the EU* – <http://www.ceps.eu/book/social-benefits-and-migration-contested-relationship-and-policy-challenge-eu>, kaksi OECD:n ja Euroopan komission yhteishanketta ”*Matching Economic Migration with Labour Market Needs*”, jotka on tarkoitettu saattaa päätökseen kesäkuuhun 2014 mennessä, ja vuonna 2013 käynnistetty kaksivuotinen hanke ”*Review of Labour Migration Policy in Europe*”.

⁸³ COM(2012) 795 final, 9.1.2013.

tilanteen pahentuneen EU:n kansalaisiin verrattuna vuonna 2013. Esimerkiksi 22 prosenttia kolmansien maiden kansalaisista oli vuonna 2013 työttömiä, kun EU:n kansalaisten keskiarvo oli 11 prosenttia (vuonna 2012 vastaavat osuudet olivat 21,3 prosenttia ja 10,6 prosenttia). Neljä jäsenvaltiota (Belgia, Itävalta, Ruotsi ja Tanska) sai vuoden 2013 EU:n ohjausjakson yhteydessä maakohtaiset suositukset kolmansien maiden kansalaisten sopeuttamisesta työmarkkinoille⁸⁴. Käytettävissä olevat köyhyys- ja sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyvät luvut vuodelta 2012⁸⁵ osoittavat, että 44,3 prosentilla kolmansien maiden kansalaisista oli köyhyyden ja syrjäytymisen riski, kun EU:n kansalaisten vastaava osuus oli 24,8 prosenttia.

Maahanmuuttajien kotouttamista kuvaavia indikaattoreita koskevan EU:n pilottihankkeen loppukertomuksessa käsiteltiin olemassa olevia EU:n indikaattoreita kotouttamispolitiikan tukena toimivana tietopohjana sekä analysoitiin niiden rajoja ja esitettiin parannusehdotuksia. Hanketta koordinoi komissio, ja jäsenvaltiot, kansalaisyhteiskunta ja tutkimusyhteisö osallistuivat aktiivisesti sen toteutukseen. Kertomus⁸⁶ ja indikaattorit sekä hiljattain julkistettu *European Modules on Migrant Integration*⁸⁷ -loppukertomus vaikuttavat edelleen EU:n kotouttamispolitiikan kehitystä koskevaan vaihtoon erityisesti kotouttamisasioiden kansallisten yhteyspisteiden verkoston kautta.

Paikalliseen ja alueelliseen ulottuvuuteen kiinnitettiin edelleen huomiota. Komissio julkisti kesäkuussa 2013 alueiden komitean tuella vuorovaikutteisen kartan paikallisen ja alueellisen tason kotouttamiskäytännöistä Euroopan kotouttamisasioiden verkkosivustolla⁸⁸ ja tarjosi näin välineen vertaisperiaatteella toimivaan tiedonvaihtoon onnistuneista aloitteista. Myös paikallisia ja alueellisia toimijoita kutsuttiin mukaan Euroopan kotouttamisfoorumille⁸⁹ osana pyrkimyksiä lisätä niiden osallistumista kotouttamispolitiikkaan. Foorumi käsitteli kahdessa vuotuisessa kokouksessaan kysymyksiä, jotka liittyvät nuorten maahanmuuttajien kotouttamiseen ja maahanmuuttajien demokraattiseen osallistumiseen⁹⁰.

7. SUHTEET KOLMANSIIN MAIHIN

7.1. YK:n korkean tason vuoropuhelu kansainvälisestä muuttoliikkeestä ja kehityksestä

Muuttoliike oli edelleen maailmanlaajuisesti näkyvä aihe vuonna 2013. Toisessa kansainvälistä muuttoliikettä ja kehitystä koskevassa korkean tason vuoropuhelussa, jonka YK:n yleiskokous järjesti 3. ja 4. lokakuuta 2013, uusittiin poliittinen sitoutuminen kansainvälistä muuttoliikettä ja kehitystä koskevaan kysymykseen ja vahvistettiin sitä. Päätösjulistus osoittaa, että kansainvälisellä yhteisöllä on valmius päästä poliittiseen yhteisymmärrykseen näistä kysymyksistä, kuten tarpeesta sisällyttää muuttoliike vuoden 2015 jälkeistä aikaa koskevaan kehitysohjelmaan, ja siinä annetaan esimerkkejä viime vuosina saavutetusta edistyksestä tällä osa-alueella. EU oli hyvin aktiivinen neuvotteluissa

⁸⁴ Maakohtaiset suositukset vuonna 2013, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

⁸⁵ Eurostat, EU-SILC-tutkimus.

⁸⁶ Loppukertomus julkaistaan elokuussa Euroopan kotouttamisasioiden verkkosivustolla: http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=37216

⁸⁷ http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=40802

⁸⁸ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/lra.cfm>

⁸⁹ Tämä on EU:n tärkein foorumi, jolla kansalaisyhteiskuntaa kuullaan kotouttamispolitiikkaan liittyvissä asioissa.

⁹⁰ Kertomukset kahdesta kokouksesta ovat saatavilla Euroopan kotouttamissivustolla: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

päätösjulistuksen tekstistä, jossa on otettu huomioon monia EU:n keskeisimmistä huolenaiheista⁹¹.

7.2. Kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen

EU jatkoi vuonna 2013 EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan yleiset puitteet muodostavan maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan soveltamista osallistumalla poliittiseen vuoropuheluun ja toiminnalliseen yhteistyöhön kolmansien maiden ja alueiden kanssa. Poliittisten suhteiden vahvistamisessa kolmansiin maihin ja alueisiin, kuten eteläisiin Välimeren maihin ja itäisen kumppanuuden maihin, sekä institutionaalisten ja lainsäädännöllisten uudistusten tukemisessa ja valmiuksien kehittämisessä kumppanimaissa on edistytty huomattavasti. Tähän liittyen tärkeitä vaiheita olivat liikkuvuuskumppanuuden perustaminen Azerbaidžanin (joulukuussa 2013), Marokon (kesäkuussa 2013) ja Tunisian (maalikuussa 2014) kanssa. Joulukuussa 2013 aloitettiin keskustelut liikkuvuuskumppanuudesta Jordanian kanssa.

Viisumivapaudesta käytäviä vuoropuheluita jatkettiin Venäjän⁹², Ukrainan, Moldovan, Georgian ja Kosovon kanssa⁹³. Komissio laati niistä jokaisesta edistymiskertomuksen⁹⁴. Georgialle esitettiin helmikuussa viisumivapautta koskeva toimintasuunnitelma, ja komission ensimmäinen edistymiskertomus julkaistiin marraskuussa 2013⁹⁵. Turkin kanssa aloitettiin vuoropuhelu viisumivapaudesta 16. joulukuuta 2013 samanaikaisesti takaisinottosopimuksen allekirjoittamisen kanssa. Moldovasta komission tiedonannossa todettiin, että se on täyttänyt kaikki toimintasuunnitelmansa edellytykset, ja komission viisumiasetuksen (asetus (EY) N:o 539/2001) muuttamista koskevan ehdotuksen hyväksymisen jälkeen Moldovan tasavallan siirto viisumivapausluetteloon tuli voimaan 28. huhtikuuta 2014. Näillä vuoropuheluilla EU siirtyy asteittain eteenpäin kohti lopullista tavoitetta eli viisumivapaata matkustamista tapauskohtaisesti edellyttäen, että olosuhteet mahdollistavat hallitun ja turvallisen liikkumisen. Näiden vuoropuhelujen avulla parannetaan muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioden hallintaa kyseisissä kumppanimaissa, koska vuoropuheluissa määritetään tietyt edellytykset, jotka kumppanimaiden on täytettävä.

Intialle ja Nigerialle on tehty ehdotukset maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevien yhteisten toimintasuunnitelmien laatimisesta. Ne muodostavat kahdenväliselle yhteistyölle joustavammat kehykset kuin liikkuvuuskumppanuus ja on tarkoitettu maille, jotka eivät ole EU:n naapurimaita.

Yhteistyötä nykyisten alueellisten ja kahdenvälisten vuoropuhelujen puitteissa jatkettiin varsinkin etelässä muuttoliikettä, liikkuvuutta ja työllisyyttä koskevan EU:n ja Afrikan kumppanuuden, Rabatin prosessin ja EU:n ja AKT-maiden muuttoliikkeestä ja kehityksestä

⁹¹ EU:n kanta korkean tason vuoropuhelussa käy ilmi asiakirjasta ”Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätelmät muuttoliikettä ja kehitystä koskevasta vuoden 2013 YK:n korkean tason vuoropuhelusta ja kehityksen ja muuttoliikkeen välisen yhteyden laajentamisesta” (neuvoston asiakirja 12415/13), jossa kannatetaan komission tiedonannon ”Muuttoliikkeen kehitysvaikutusten maksimoiminen – EU:n panos YK:n korkean tason vuoropuheluun sekä seuraavat toimet kehityksen ja muuttoliikkeen välisen yhteyden laajentamiseksi” (COM(2013) 292) keskeistä sisältöä.

⁹² Krimin kriisin vuoksi ja Eurooppa-neuvoston 6. maaliskuuta 2014 antamaa julkilausumaa noudattaen viisumivuoropuhelu Venäjän kanssa keskeytettiin.

⁹³ Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/99 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

⁹⁴ COM(2013) 923, 18.12.2013; COM(2013) 809, 15.11.2013; COM(2013) 807, 15.11.2013; COM(2013) 66, 8.2.2013.

⁹⁵ COM(2013) 808, 15.11.2013.

käymän vuoropuhelun, idässä Prahan prosessin ja muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita käsittelevän itäisen kumppanuuden paneelin sekä EU:n ja CELAC:n muuttoliikkeestä käymän vuoropuhelun yhteydessä. Erityismaininnan ansaitsee uusi maahanmuuttoa koskeva silkkitiekumppanuus, joka perustettiin Budapestin prosessin yhteydessä Istanbulissa huhtikuussa 2013 järjestetyssä ministerikokouksessa. Tämän kumppanuuden perustamiseen kulminoituu Budapestin prosessin maantieteellinen uudelleensuuntautuminen, ja se muodostaa perustan merkityksellisen vuoropuhelun ja yhteistyön lisäämiselle silkkitien varrella sijaitsevien maiden kanssa. Se tuo myös esiin tärkeitä asioita, kuten selvän sitoutumisen ihmisoikeuksien kunnioittamiseen muuttoliikkeen hallinnassa.

Lokakuussa 2013 järjestettiin ensimmäinen tapaaminen Kiinan kanssa osana muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskevan korkean tason vuoropuhelua. Korkean tason vuoropuhelun tarkoituksena on mahdollistaa keskustelu politiikoista ja parhaista käytänteistä ja kartoittaa mahdollisuuksia liikkuvuuden helpottamiseen samalla, kun tehostetaan yhteistyötä laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Tapaamisessa keskusteltiin mahdollisuudesta aloittaa neuvottelut takaisinotosta ja diplomaattipassin haltijoiden viisumivapaudesta.

Lähtö- ja kauttakulkumaissa toimii entistä enemmän järjestäytyneitä rikollisryhmiä, jotka avustavat laittomassa muutossa EU:hun. Tämän toiminnan lopettamiseksi laitton maahanmuutto on määritetty yhdeksi järjestäytynyttä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin painopisteeksi rikosten torjunnassa kaudella 2014–2017.⁹⁶ On selvää, että läheisten kauttakulkumaiden tilanteesta on saatava parempi kuva. Siksi laittomaan maahanmuuttoon liittyvän yhteyshenkilöverkoston perustaminen Libyaan ja Turkkiin on tärkeää.

7.3. Ilmastomuutokseen sopeutuminen ja muuttoliike

Ilmastomuutosta, ympäristön pilaantumista ja muuttoliikettä koskeva komission yksiköiden valmisteluasiakirja⁹⁷ julkaistiin 16. huhtikuuta 2013 osana EU:n ilmastomuutokseen sopeutumisen strategiaa⁹⁸. Asiakirjan tavoitteena on lisätä ilmastomuutoksen, ympäristön pilaantumisen ja muuttoliikkeen välisten yhteyksien käsitteellistä ymmärtämistä. Siinä arvioidaan myös välineitä ja aloitteita, joita EU:lla jo on käytössä tämän osa-alueen tuleviin haasteisiin vastaamiseen, ja esitetään linjauksia tulevista toimista erityisesti EU:n muuttoliikettä ja kehitystä koskevan toiminnan yhteydessä.

7.4. Vuoden 2013 kertomus kehityspoliitiikan johdonmukaisuudesta

Muuttoliike on edelleen yksi viidestä painopistealueesta, jotka neuvosto on määritellyt kehityspoliitiikan johdonmukaisuutta koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa. Vuotta 2013 koskevassa EU:n kertomuksessa kehityspoliitiikan johdonmukaisuudesta⁹⁹ luodaan katsaus EU:n ja jäsenvaltioiden toimenpiteisiin niiden merkittävien kehityshyötyjen maksimoimiseksi, joita laillinen maahanmuutto Eurooppaan voi tuottaa lähtömaille esimerkiksi rahälähetysten, aivoviennin vähenemisen ja maastamuuttajayhteisön vaikutuksen myötä. Kertomuksen mukaan voitaisiin pyrkiä tehokkaammin varmistamaan, että kehitykseen liittyvät seikat otetaan huomioon työvoiman muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskevassa politiikassa sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla.

⁹⁶ Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston päätelmät, 6.–7.6.2013:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137401.pdf
⁹⁷ SWD(2013) 138, 16.4.2013.
⁹⁸ http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/index_en.htm
⁹⁹ SWD(2013) 456, 31.10.2013.

7.5. Kertomus maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta

Komissio esitti helmikuussa 2014 ensimmäisen puolivuotiskertomuksensa maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanosta vuosina 2012 ja 2013¹⁰⁰. Kertomuksessa arvioidaan tärkeimpiä saavutuksia, hyödynnetään täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia ja tarkastellaan joitakin keinoja sekä politiikan että täytäntöönpanojärjestelyjen näkökulmasta. Kertomuksen päätelmien mukaan kokonaisvaltainen lähestymistapa tarjoaa edelleen tehokkaat puitteet poliittiselle vuoropuhelulle ja toiminnalliselle yhteistyölle kolmansien maiden ja alueiden kanssa. Kertomuksen julkaisemisen jälkeen hyväksyttiin neuvoston päätelmät 14. huhtikuuta 2014.

8. UUSI TURVAPAikka-, MAAHANMUUTTO- JA KOTOUTUSRAHASTO

Komissio hyväksyi 15. marraskuuta 2011 sisäasioita koskevan ehdotuspaketin¹⁰¹ seuraavaa monivuotista rahoituskehystä (2014–2020) varten. Paketti sisälsi neljä lainsäädäntöehdotusta, joilla on tarkoitus perustaa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotoutusrahasto sekä sisäisen turvallisuuden rahasto.

Neuvottelut Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa aloitettiin vuonna 2012 ja saatettiin onnistuneesti päätökseen vuoden 2013 lopussa. Tulos on hyvä kompromissi, jossa on otettu huomioon kaikkien osapuolten esittämät ongelmakohdat ja tämän politiikan alueen arkaluonteisuus.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotoutusrahasto on kattavampi väline kuin sitä edeltäneet aiemmat kolme rahastoa – Euroopan pakolaisrahasto, kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskeva eurooppalainen rahasto ja Euroopan palauttamisrahasto – ja sillä pyritään tukemaan muuttovirtojen tehokasta ja yhdenmukaista hallintaa EU:ssa ottaen samalla huomioon solidaarisuusperiaatteen ja vastuun jakamisen. Lähes 90 prosenttia rahaston kokonaisvaroista (3 137 miljoonaa euroa) kanavoidaan kansallisten ohjelmien kautta, jotka kattavat koko kauden 2014–2020.

Komissio kävi vuoden 2013 jälkipuoliskolla kunkin jäsenvaltion kanssa keskustelua toimintapolitiikasta, jotta varojen käyttö kansallisella tasolla vastaisi paremmin EU:n politiikan tavoitteita ja painopisteitä. Jäsenvaltiot laativat parhaillaan monivuotisia kansallisia ohjelmiaan, jotka ne esittelevät virallisesti sitten, kun turvapaikka-, maahanmuutto- ja koulutusrahasto on toiminnassa.

Toinen uudessa rahastossa käyttöönotettu uutuus on mahdollisuus tukea ulkoiseen ulottuvuuteen liittyviä toimia, etenkin jos ne liittyvät takaisinottosopimuksiin, liikkuvuuskumppanuuksiin ja alueellisiin suojeleohjelmiin. Rahastoon kuuluu myös hätäapumekanismi, jolla pystytään vastaamaan nopeasti maahanmuuttopaineisiin jäsenvaltioissa ja kolmansissa maissa.

Rahasto vahvistaa ja kehittää edelleen Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää varmistamalla EU:n säännösten tehokkaan ja yhtenäisen soveltamisen ja lisää jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta. Se kannustaa myös kehittämään ennakkoivia kotouttamisstrategioita, joihin kuuluu lähtöä edeltävän vaiheen toimia, ja edistämään paikallista lähestymistapaa kotouttamiseen kiinnittäen erityistä huomiota kansainvälisen suojelun saajien tarpeisiin sekä

¹⁰⁰ COM(2014) 96, 21.2.2014.

¹⁰¹ KOM(2011) 751 lopullinen, 15.11.2011.

haavoittuvassa asemassa oleviin muuttajaryhmiin. Rahasto tukee edelleen oikeudenmukaista ja tehokasta paluun hallintaa korostaen (tuettua) vapaaehtoista paluuta.

Näitä turvapaikka-, maahanmuutto- ja koulutusrahastosta rahoitettavia toimia täydentää sisäisen turvallisuuden rahasto ja erityisesti sen rajoja ja viisumeja koskeva rahoitusväline, jonka kautta annetaan tukea EU:n ulkorajojen turvallisuuden parantamiseen ja valvontaan sekä EU:n viisumipolitiikan kehittämiseen. Näin helpotetaan laillisten matkailijoiden liikkumista ja estetään laittomia EU:n rajojen ylityksiä.

9. TURVAPAikka-ASIOIHIN JA MUUTTOLIIKKEESEEN LIITTYVÄ VERKOSTOITUMINEN JA TIEDOTTAMINEN

9.1. Euroopan muuttoliikeverkosto (EMV)

EMV:n¹⁰² merkitys tietoon perustuvien neuvon antamisessa poliittisen päätöksenteon tueksi on kasvanut. Se tarjoaa ajan tasalla olevia, puolueettomia, luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja muuttoliikkeestä ja turvapaikka-asioista. Vuonna 2013 EMV:n työn tärkeimpiä tuloksia olivat tutkimukset kansainvälisten opiskelijoiden maahanmuutosta Euroopan unionissa, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöllisyyden selvittämisestä, EU:n sisäisestä liikkuvuudesta ja kolmansien maiden korkeasti koulutettujen kansalaisten houkuttelemisesta¹⁰³. EMV:n vuotuinen konferenssi pidettiin Vilnassa, ja sen aiheena olivat kasvu, työvoimapula ja muuttoliike¹⁰⁴.

9.2. Muuttoliikkeeseen ja turvapaikka-asioihin liittyvä tiedottaminen

Tehokas viestintästrategia muuttoliikeasioissa on ratkaiseva, jotta tavoitetaan kohderyhmät ja voidaan auttaa niin EU:n kuin EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia ymmärtämään maahanmuuton haasteita ja hyötyjä. Komissio tuottaa runsaasti erilaista materiaalia muuttoliikkeeseen liittyvistä asioista. Vuonna 2013 se järjesti myös ”Maahanmuuttajat Euroopassa” -kilpailun, johon osallistui yli 750 koulua kaikista 28 jäsenvaltiosta toimittamalla audio-visuaalisia teoksia maahanmuuttajien vaikutuksesta EU:n yhteiskuntaan¹⁰⁵. Ihmiskauppaa käsittelevistä elokuvista järjestettiin erityisesityksiä¹⁰⁶. EU:n maahanmuuttoportaalista avattiin espanjan-, arabian- ja portugalinkieliset versiot. Portaali tarjoaa käyttäjäystävällisesti tietoa EU:sta ja kunkin maan maahanmuuttopolitiikasta ja -lainsäädännöstä, ja se on tarkoitettu kolmansien maiden kansalaisille, jotka haluavat muuttaa EU:n alueelle¹⁰⁷.

10. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET

Muuttoliikkeen hallinnan tietyillä alueilla on edistytty huomattavasti, mutta vuoden 2013 tapahtumat osoittavat selvästi, miten tärkeää on, että EU ja sen jäsenvaltiot jatkavat ja lisäävät toimiaan maahanmuuton, turvapaikka-asoiden ja rajavalvonnan alalla. EU:n on ryhdyttävä määrätietoisesti toimiin sen estämiseksi, että maahanpyrkijät menettävät henkensä yrittäessään saavuttaa Euroopan rantoja, ja tehostettava ihmisten salakuljettamisen ja

¹⁰² Perustettu neuvoston päätöksellä 2008/381/EY.

¹⁰³ EMV:n tutkimustulokset ovat saatavilla osoitteessa www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network

¹⁰⁴ <http://emn2013.lt/>

¹⁰⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-945_en.htm

¹⁰⁶ ”Sestre”, ohjaaja Vladimir Paskljević, EU:n avoimien ovien päivänä 2013; ”Not my Life”, ohjaaja Robert Bilheimer, ihmiskaupan vastaisena EU:n teemapäivänä

¹⁰⁷ <http://ec.europa.eu/immigration>

ihmiskaupan ansiosta menestyvän järjestäytyneen rikollisuuden vastaista taisteluaan. EU:n täytyy varmistaa, että Euroopan rajat ovat varmat ja turvalliset ja niillä on asianmukaiset lailliset maahantulokanavat.

Maahanmuuttajiin kohdistuvaa väkivaltaa ja syrjintää on torjuttava entistä tehokkaammin, ja maahanmuuttajien kotoutumista jäsenvaltioiden yhteiskuntiin on edistettävä aktiivisesti. On myös torjuttava rasismia ja muukalaisvihaa, jotka vaikuttavat sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen ja saattavat estää (myös korkeasti koulutettuja) muuttajia valitsemasta kohteekseen Euroopan.

Komissio jatkaa hallitun maahanmuuton tukemista ja edistämistä ja suhtautuu myönteisesti tästä kertomuksesta Euroopan parlamentissa ja neuvostossa syntyvään keskusteluun.