



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 28.11.2005
KOM(2005) 606 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

EUROOPAN MUUTTOLIIKEIDEN VERKOSTON TULEVAISUUDESTA

(komission esittämä)

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO	3
2.	EDELTVÄT POLIITTIST PÄÄTÖKSET	3
3.	NYKYINEN TIEDONPUUTE.....	4
4.	EUROOPAN MUUTTOLIIKEIDEN VERKOSTON NYKYTILA	4
4.1.	Asema ja rakenne	4
4.2.	Rahoitus.....	5
4.3.	Tehtvät ja toiminnan keskeiset tulokset	5
4.4.	Arviointi	7
5.	TULEVA EUROOPAN MUUTTOLIIKKEIDEN VERKOSTO.....	7
5.1.	Yleistavoite ja toimikenttä	7
5.2.	Konkreettiset tehtvät.....	8
5.3.	Suhteet muihin tietoj kerääviin elimiin ja institutionaalisiin sidosryhmiin.....	9
5.4.	Muoto ja rakenne.....	9
6.	LOPUKSI.....	11
	LIITTEET.....	12

1. JOHDANTO

Tämän vihreän kirjan tarkoituksena on pyytää kaikkia keskeisiä sidosryhmiä esittämään näkemyksensä Euroopan muuttoliikkeiden verkoston (EMN; European Migration Network) tulevaisuudesta sekä sen mahdollisia tehtäviä ja rakennetta koskevista vaihtoehtoista.

EMN perustettiin vuonna 2002 pilottihankkeena ja valmistelutoimena, sillä oli todettu, että maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden kaikkia näkökulmia koskevien tietojen vaihtoa on tehostettava. Sen päätarkoituksena on hankkia yhteisölle ja jäsenvaltioille kyseisiltä aloilta objektiivista, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa keräämällä ja tallentamalla systemaattisesti jäsenvaltioissa jo olemassa olevia tietoja sekä tekemällä jäsenvaltioita ja koko unionia koskevia arvioita. Tällä hetkellä EMN:n muodostavat jäsenvaltioiden nimeämät kansalliset yhteyspisteet sekä tutkimuskoordinaattori, joiden toimintaa Euroopan komissio tukee ja seuraa.

Koska valmistelutoimen toteutusaika päättyy vuonna 2006, on aika arvioida tähänastista edistystä ja herättää tämän vihreän kirjan avulla keskustelua siitä, kuinka asiassa olisi paras edetä.

2. EDELTÄVÄT POLIITTISET PÄÄTÖKSET

Euroopan komissio korosti jo vuonna 1994 ensimmäisessä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskevassa tiedonannossaan, kuinka tärkeätä olisi luoda järjestely muuttovirtojen seuraamiseksi koko EU:ssa mahdollisimman laaja-alaisesti. Asiasta tehtiinkin toteutettavuustutkimus vuonna 1996¹.

Laekenissa joulukuussa 2001 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmissä komissiota kehoitettiin “kehittämään eurooppalaista järjestelmää turvapaikkaa, maahanmuuttoa ja lähtömaata koskevien tietojen vaihtamiseksi”. Tämän mukaisesti EMN perustettiin pilottihankkeena vuonna 2002.

Jäsenvaltioiden kanssa sovittiin, että toteutuksen ensivaiheessa perustetaan kansallisten yhteyspisteiden verkosto toimittamaan tarvittavia tietoja.

Thessalonikissa kesäkuussa 2003 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi EMN:n perustamisen ja ilmoitti aikovansa “tarkastella mahdollisuutta perustaa pysyvä rakenne tulevaisuudessa”.

Viimein Eurooppa-neuvosto, joka kokoontui 4.–5.11.2004, totesi puheenjohtajan päätelmien liitteenä olleessa Haagin ohjelmassa, että “Euroopan turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan käynnissä olevan kehittämisen olisi perustuttava muuttoliikeilmiöiden kaikkien näkökulmien yhteiseen analysointiin. Ratkaisevan tärkeää on tehostaa tuoreiden tietojen keräämistä, tuottamista ja vaihtoa kaikista merkityksellisistä muuttoliikkeen suuntauksista ja hyödyntää näitä tietoja tuloksellisesti”.

¹ “Feasibility study for a European Migration Observatory”, 1996.

3. NYKYINEN TIEDONPUUTE

Päätöksentekijöillä niin EU:n tasolla kuin jäsenvaltioissakin esiintyy edelleen maahanmuutto- ja turvapaikka-alalla merkittävää tiedontarvetta, johon EMN:n tulevan rakenteen olisi pystyttävä osaltaan vastaamaan. Asia todettiin jo vuonna 1996 tehdyssä toteutettavuustutkimuksessa ja vahvistettiin EMN:stä vuonna 2005 tehdyssä arviossa².

Ensinnäkin, vaikka monista kansainväliseen muuttoliikkeeseen liittyvistä asioista tuotetaan koko ajan valtavasti tietoa, tietoihin ei ole helppoa päästä käsiksi, sillä ne ovat hajallaan eivätkä keskitetysti saatavilla. Siksi yhteinen tietojen suodattava ja koostava kiintopiste, joka voisi toimia myös tietojenvaihtokeskuksena, olisi erittäin hyödyllinen EU:n toimielimille ja jäsenvaltioille, niin päätöksentekijöille kuin yleisöllekin.

Toiseksi maahanmuutto- ja turvapaikka-alan oikeudellisista ja poliittisista tapahtumista niin jäsenvaltioissa kuin koko EU:ssa ei ole saatavilla riittävästi luotettavia, vertailukelpoisia ja ajantasaisia tietoja ja analyysejä. EU:n ja jäsenvaltioiden toiminnasta kyseisillä aloilla on myös liian vähän vertailutietoa. Lisäksi EU:n ja jäsenvaltioiden täytyy yhä useammin saada nopeasti vastauksia maahanmuuttoon ja turvapaikkaan liittyviin erityiskysymyksiin. Tämän tiedonpuutteen paikkaamiseksi tarvitaan jonkinlaista verkostorakennetta, jonka piiriin kaikki jäsenvaltiot kuuluisivat ja johon liittyisi tietyntaustainen keskitetty koordinointi.

Kolmanneksi on erittäin ongelmallista, ettei maahanmuutosta ja turvapaikasta ole tarkkoja, ajantasaisia ja vertailukelpoisia tilastotietoja. Hiljattain annetussa komission ehdotuksessa asetukseksi muuttoliikkeitä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista³ tartutaan tähän ongelmaan, mutta kyseisten tilastotietojen vertailuanalyysiä tarvitaan silti edelleen.

4. EUROOPAN MUUTTOLIIKEIDEN VERKOSTON NYKYTILA

Tässä luvussa kuvaillaan EMN:n nykytilaa eli sen toimintaa, tuloksia ja ongelmia, joiden ymmärtäminen on tärkeitä tulevasta rakenteesta päätettäessä⁴.

4.1. Asema ja rakenne

Tällä hetkellä EMN koostuu jäsenvaltioiden nimeämien 14 kansallisen yhteyspisteen (NCP; national contact points) verkostosta. Yhteyspisteet muodostavat verkoston ytimen, sillä ne hoitavat dokumentoinnin sekä analyysi- ja tutkimustyön. Useimmat uusista jäsenvaltioista eivät ole vielä nimenneet yhteyspisteitään, joten ne osallistuvat EMN:n toimintaan tarkkailijoina. Joidenkin niistä odotetaan liittyvän EMN:n täysjäseniksi vuonna 2006.

Kansalliset yhteyspisteet ovat jäsenvaltioiden sisä- tai oikeusministeriöiden, tilastokeskusten ja tutkimuskeskusten osana tai niiden yhteydessä toimivia yksiköjä; kansalais- ja hyväntekeväisyysjärjestöjen osana toimivia yksiköjä; tai valtioiden välisten järjestöjen kansallisia toimistoja. Yhteyspisteet vaihtuvat varsin usein, esimerkiksi silloin, kun ministeriöiden vastuualueita jaotellaan uudelleen.

² "Evaluation of the Activities of the European Migration Network", 2005.

³ KOM(2005) 375 lopullinen, 26.8.2005.

⁴ Lisää tietoa löytyy EMN:n ensimmäisestä vuotuisesta toimintakertomuksesta (2005) sen verkkosivuilta www.european-migration-network.org.

Joulukuussa 2003 valittiin avoimen tarjouskilpailun perusteella tutkimus- ja hallintokoordinaattori avustamaan verkoston kehittämistyössä.

4.2 Rahoitus

Komissio ja jäsenvaltiot rahoittavat nykyistä verkostoa yhdessä. Jotkin kansalliset yhteyspisteet, jotka toimivat jäsenvaltioiden hallintoelinten osana tai niiden yhteydessä, eivät saaneet yhteisön rahoitusta joko jäsenvaltioiden omien, julkista tukea koskevien sääntöjen tai tukikelpoisuutta koskevien yhteisön sääntöjen asettamien rajoitusten vuoksi. Verkoston perustamiseen myönnettiin vuoden 2002 pilottihanketta varten 1,4 miljoonaa euroa, ja vuoden 2005 talousarviossa summaa korotettiin 3,0 miljoonaan, jonka on tarkoitus toteutua vuonna 2006. Lisäksi myönnettiin määrärahoja yhdeksälle kansalliselle yhteyspisteelle ja laadittiin varainhoitoa koskevat määräykset verkoston tutkimustoiminnan ja hallinnon koordinoitua varten.

4.3 Tehtävät ja toiminnan keskeiset tulokset

EMN:n alkuperäisen tehtävänmäärittelyn mukaan sen ensisijaisena tavoitteena on tarjota yhteisölle, jäsenvaltioille ja aikanaan myös yleisölle objektiivista, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa maahanmuutto- ja turvapaikkatilanteesta koko unionissa ja jäsenvaltioissa.

Siihen on tarkoitus päästä keräämällä yhteen ja asettamalla saataville jo olemassa olevia tietoja sekä tarkastelemalla uudelleen ja analysoimalla olemassa olevia merkityksellisiä tietoja.

EMN keskittyykin kahteen toisiinsa liittyvään tehtävään: toisaalta dokumentointiin ja analysointiin ja toisaalta tutkimukseen. Siihen kuuluu tietojen seuranta, vertailu, analysointi ja tutkiminen keräämällä jäsenvaltioista tietoja ja tekemällä omaa tutkimustyötä koko unionia käsittelevien analyysien tuottamiseksi sekä laajan tietokannan perustaminen kyseisiä tietoja varten. Jäsenvaltiotason verkostot tuovat oman osuutensa EMN:n analysointi- ja tutkimustoimintaan. EMN:n toiminta perustuu komission hyväksymiin vuotuisiin työohjelmiin.

Ottamatta tässä huomioon kansallisten yhteyspisteiden varsinaiseen perustamiseen liittyviä henkilöstö-, toimitila- ja tietotekniikkajärjestelyitä, EMN:n toiminnan keskeiset tulokset vuodesta 2002 aina tähän hetkeen voidaan noiden periaatteiden pohjalta esittää seuraavasti:

Dokumentointijärjestelmä

Laajan tietoarkiston luomista koskevan tavoitteen mukaisesti ollaan parhaillaan perustamassa atk-pohjaista tietojärjestelmää EMN:n toiminnan selkärangaksi. Vuonna 2004 kehitelty web-käyttöliittymä helpottaa tiedonkeruuta ja dokumentointia, sillä järjestelmä tarjoaa käytännöllisiä sivupohjatiedostoja kerättyjen tietojen viemiseksi suoraan tietojärjestelmään. Siinä on myös haku- ja selailutoiminto.

Järjestelmä on jo saatu lähes valmiiksi, joten sen toimintakuntoon saaminen edellyttää enää tietojen syöttämistä. Kansalliset yhteyspisteet ovatkin vuoden 2005 puoliväliin mennessä vieneet tietokantaan yli 1 700 julkaisua, ja lisäksi on indeksoitu kyseisellä alalla toimivien järjestöjen ja yksittäisten ihmisten oikeudellisia asiakirjoja ja yhteydenottoja. Järjestelmään vietävien tietojen laatua pyritään parhaillaan parantamaan antamalla yleisiä ohjeita tietojen

syöttämisestä. On selvää, että järjestelmään on vielä vietävä runsaasti tietoa, jotta EMN:n dokumentointikeskus voisi tarjota laajan valikoiman käyttökelpoista ja ajantasaista maahanmuutto- ja turvapaikkapoliittista tietoa päätöksentekijöille, alalla toimiville tahoille ja aikanaan myös yleisölle.

Analysointi ja tutkimustyö

EMN on saanut valmiiksi useita analyyskejä ja tutkimushankkeita sekä tuottanut tietoa. Esimerkkeinä voidaan mainita vuoden 2004 pilottitutkimus maahanmuuton vaikutuksesta eurooppalaisiin yhteiskuntiin⁵; osallistuminen EU:n tilastollisten vuosikertomusten laadintaan vuosina 2001–2003⁶ toimittamalla tietoa jäsenvaltioiden politiikoista ja käytännöistä sekä analysoimalla jäsenvaltioiden toimittamia numerotietoja; politiikkojen analysoinnin tuloksista vuonna 2004 laadittu raportti, joka tarjosi yleiskatsauksen jäsenvaltioiden politiikkojen etenemiseen ja jonka pohjalta tehtiin vertailuselvitys, sekä muita tutkimusraportteja. Puuttuvien tietojen keräämiseksi kahdella keskeisellä alalla on parhaillaan suunnitteilla toinen tutkimus valtioiden suhtautumisesta unionin alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin sekä pienimuotoisempi selvitys turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelyistä.

Vaikka onkin vielä liian aikaista arvioida EMN:n toiminnan tulosten laatua kokonaisuudessaan, voidaan todeta, että kansalliset yhteyspisteet ovat laatineet korkeatasoisia raportteja, jotka ovat merkinä verkoston valmiudesta erityisesti tuottaa luotettavia ja ajantasaisia analyyskejä, joiden perusteella voidaan vertailla jäsenvaltioiden tilanteita.

Verkostoituminen ja näkyvyys

Kansallisten yhteyspisteiden kahdenväliset yhteydet ovat lisääntyneet verkoston toiminnan edetessä. Useimmissa jäsenvaltioissa ne ovat onnistuneet luomaan keskeisten toimijoiden muodostamia kansallisia verkostoja ja vakiinnuttamaan menettelyjä tietojen saamiseksi kumppaneiltaan. Kansallisista verkostoista on laadittu hakemisto yleiskuvan antamiseksi nykyisistä ja mahdollisista tulevista kumppaneista. Yhteyksiä on pyritty luomaan myös muihin EU:n tasolla toimiviin verkostoihin ja hankkeisiin. Ne eivät kuitenkaan ole johtaneet yhteistyön tiivistymiseen, mikä olisi tarpeen, jotta EMN voisi hyödyntää synergiaetua ja välttää päällekkäisyyksiä.

EMN näkyvyys ulkomaailman silmissä on tällä hetkellä rajallinen, sillä erittäin harvat sen tuotteista ovat (toistaiseksi) yleisön saatavilla. Sen vuoksi verkoston työn tulokset eivät vielä ole saaneet ansaitsemaansa huomiota. Näkyvyyden puute johtuu pääasiassa siitä, että verkosto joutui käynnistämään toimintansa aivan tyhjästä, joten sen ensimmäiset toimintavuodet kuluivat perustamistöissä. Tällä hetkellä pyritään kuitenkin monin keinoin lisäämään EMN:n näkyvyyttä ja levittämään sen tutkimustuloksia laajemmalle⁷.

⁵ Yhdeksän kansallista yhteyspistettä on toimittanut omat raporttinsa. Tutkimuskoordinaattori laati niistä yhteenvetoraportin, jossa jäsenvaltioissa tehtyjen selvitysten tulokset on esitetty tiivistettyinä yhdessä ja arvioitu.

⁶ Saatavilla komission oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston verkkosivuilla osoitteessa http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/doc_annual_report_2001_en.htm.

⁷ Esimerkiksi EMN:n verkkosivut osoitteessa <http://www.european-migration-network.org>, yleinen tiedote, neljästi vuodessa ilmestyvä EMN:n uutiskirje, ja EMN:n laajennettujen kokousten järjestäminen tutkimustulosten esittämiseksi useammille tahoille.

4.4 Arviointi

Vuoden 2005 arviointikertomuksessa tuodaan esiin useita ongelmia, joita nykyisellä EMN:llä on ollut tehtäviään hoitaessaan. Kaksi keskeisintä ongelmaa koskevat kansallisten yhteyspisteiden rakennetta ja hankkeen yleistä organisaatiota.

Ensinnäkin kansallisten yhteyspisteiden oikeudellisessa asemassa ja erikoistumisaloissa ja niiden käyttöön annetuissa henkilöstö- ja rahoitusresursseissa sekä teknisissä laitteissa esiintyy huomattavaa kirjavuutta, joten yhteyspisteiden sitoutumisasteet ovat myös erilaisia. Lisäksi yhteyspisteet on nimetty eri aikoina ja niitä myös vaihdetaan tiuhaan, mikä johtuu joko henkilöstövaihdoksista tai yhteyspisteiden siirtämisestä eri ministeriön toimialaan. Tämän vuoksi kansallisten yhteyspisteiden kehitys on eri maissa hyvin eri vaiheissa.

Toiseksi institutionaaliset järjestelyt ja valittu organisaatiomuoto ovat vaatineet komissiolta varsin merkittävää panosta. Lisäksi verkoston perustamista ja toimintaa varten valittu hallinnollinen järjestely – yhteisrahoitusta saava toimi – on osoittautunut voimavaroja nieleväksi. Tutkimuskoordinaattorin nimittäminen helpotti kokonaistilannetta, vaikka komission asema onkin vielä määriteltävä selkeämmin.

Lisäksi EMN:n alkuperäiset tehtävät olivat melko laajat, mikä johtuu verkoston käynnistämisestä kokeiluluontoisena pilottihankkeena. Koko verkoston ja kansallisten yhteyspisteiden aseman ja tehtävien sekä niiden ja koordinaattorien välisten suhteiden määrittelemisessä ei siis ole toimittu riittävän selkeästi ja johdonmukaisesti.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että vaikka verkosto onnistui varsinkin vuonna 2004 etenemään kohti tavoitteitaan, sen nykyiseen organisaatioon keskeisesti liittyvät rakenteelliset ongelmat estävät ripeämpää edistymistä. EMN:n tulevasta rakenteesta päätettäessä olisi siis pyrittävä puuttumaan noihin ongelmiin ja välttämään niitä. Siinä olisi myös mahdollisimman pitkälle hyödynnettävä EMN:n tähänastisia ja tulevia aikaansaannoksia.

5. TULEVA EUROOPAN MUUTTOLIIKKEIDEN VERKOSTO

Edellä esitettyjen taustatietojen pohjalta tässä luvussa käsitellään joitain osatekijöitä, jotka ovat olennaisia päätettäessä vuodesta 2007 alkaen toimintansa käynnistävän uuden rakenteen perustamisesta. Kaikki nämä osatekijät ovat tietenkin sidoksissa toisiinsa. Osallistujia pyydetään kommentoimaan komission esittämiä vaihtoehtoja.

5.1. Yleistavoite ja toimikenttä

Koska maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa esiintyy edellä kuvailtua tiedontarvetta, nykyisen EMN:n yleistavoite – objektiivisen, luotettavan ja vertailukelpoisen tiedon tarjoaminen yhteisölle, jäsenvaltioille ja yleisölle – on edelleen ajankohtainen ja tärkeä. Noiden tietojen on oltava saatavilla yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan tukemiseksi.

Lähtökohtana on, että mainitun tavoitteen mukaisesti verkoston toiminnan tulosten, varsinkin tietokannan, on oltava yleisön käytävissä. Saattaa kuitenkin esiintyä tilanteita, joissa osoittautuu hyödylliseksi tai jopa välttämättömäksi rajata saatavuus tiettyyn käyttäjärühmään, esimerkiksi kun kyse on jäsenvaltioiden luottamuksellisina pitämistä tiedoista.

- Oletteko samaa mieltä siitä, että tulevan EMN:n tehtäväksi määritellään maahanmuutto- ja turvapaikka-alan objektiivisen, luotettavan ja vertailukelpoisen tiedon tarjoaminen Euroopan yhteisölle, jäsenvaltioille ja yleisölle? Jos olette eri mieltä, kertokaa kuinka tehtävänmäärittäminen olisi muutettava ja minkä vuoksi?
- Pitäisikö EMN:n systemaattisesti keräämien tietojen olla yleisön saatavilla?

5.2. Konkreettiset tehtävät

On määriteltävä, minkälaisista konkreettisista tehtävistä tulevan rakenteen on vastattava edellä kuvailtuun yleistavoitteeseen pääsemiseksi.

Nykyisessä toiminnassa ovat keskeisellä sijalla jo olemassa olevien tietojen kokoaminen, rajallinen tutkimustyö, kyseisten tietojen vaihto ja dokumentointi, tietojen analysointi ja vertailuraporttien laatiminen sekä verkostoituminen.

Varsinkin vertailukelpoisen tiedon tuottamisessa EMN voisi hankkia perusteellisen tietämyksen menettelytapaoista, jotka saattavat olla esteenä tietojen vertailulle, ja kehittää asianmukaiset yhteiset menettelytavat noiden erojen kitkemiseksi.

Olisi myös ajateltavissa, että aloilla, joilla on todettu esiintyvän tiedontarvetta, tuleva EMN käynnistäisi ja tekisi jonkin verran uutta tutkimusta joko osana sovittua työohjelmaansa tai yhteisön toimielinten ja mahdollisesti myös muiden toimijoiden nimenomaisesta pyynnöstä⁸.

Sen mukaan, minkälaiseen uuteen rakenteeseen päädytään, EMN voisi myös esittää näkemyksiä ja antaa lausuntoja harjoittamansa tietojen keräämisen ja analysoinnin perusteella. Tarkoituksena olisi ohjeiden ja neuvojen antaminen alan politiikoissa tapahtuvasta kehityksestä ja niiden täytäntöönpanosta. Nyt saattaa kuitenkin olla liian varhaista antaa EMN:lle tuollaisia tehtäviä, sillä tulevan rakenteen olisi ehkä suotavaa keskittyä perustehtäviinsä eli tietojen keräämiseen ja analysointiin saadakseen ensin kehitettyä itselleen asiantuntemusta tällä alalla.

Nykyisen verkoston heikko näkyvyys ja sen tarve pitää yllä yhteyksiä muihin alalla toimiviin elimiin edellyttävät aktiivista tietojen levittämistä ja tiedotustoimintaa esimerkiksi järjestämällä maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita käsitteleviä kokouksia ja konferensseja, jotka toimisivat keskeisten sidosryhmien foorumeina. Nuo tehtävät kuitenkin vaativat huomattavia lisävaroja.

- Mitkä edellä mainituista konkreettisista tehtävistä – tietojen kerääminen ja analysointi, tutkimus, lausuntojen ja suositusten antaminen sekä tiedottaminen – pitäisi tulevalle rakenteelle antaa ja miksi?
- Mitä muita tehtäviä haluaisitte ehdottaa?

⁸ Tässä otetaan huomioon tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelmien mukaisesti tehtävä maahanmuuttoalan tutkimus.

5.3. Suhteet muihin tietojia kerääviin elimiin ja institutionaalsiin sidosryhmiin

On olennaisen tärkeätä, että verkoston toiminnassa taataan mahdollisimman suuri yhteisvaikutus komission, EU:n, jäsenvaltioiden ja kansainvälisten järjestöjen tämän alan muiden toimien kanssa, jotta hyöty olisi mahdollisimman suuri ja toimet täydentäisivät toisiaan.

Tuleva EMN olisi nähtävä osana maahanmuutto- ja turvapaikka-alalla käynnissä olevaa tiedonvaihtoa koskevien oikeusvälineiden yleistä uudelleenjärjestelyä ja järjeistämistä. Niitä ovat esimerkiksi tuleva ehdotus keskinäisestä tietojärjestelmästä, käytännön yhteistyö turvapaikka-alalla sekä muuttoliikkeitä ja kansainvälistä suojelua koskevistä yhteisön tilastoista hiljattain annettu asetus⁹.

Yhteisvaikutukseen pääsemiseksi on verkostoiduttava EMN:n tehtäviin liittyvää toimintaa harjoittavien elinten kanssa. Jotkin yhteisön tasolla toimivat elimet, varsinkin tuleva perusoikeusvirasto¹⁰ ja CARIM¹¹, harjoittavat vastaavanlaista tietojen keräämistä ja analysointia. Perusoikeusviraston on tarkoitus toimia riippumattomana osaamiskeskuksena perusoikeuksia koskevissa asioissa. Sen keskeisinä tehtävinä ovat tietojen kerääminen, analysointi, neuvonta, verkostoituminen ja tiedottaminen. CARIM-hankkeen avulla voidaan tarkkailla, analysoida ja ennakoita muuttoliikkeitä ja niiden syitä sekä seurauksia, joita aiheutuu silloin kun muuttoliikkeet kulkevat Barcelonan prosessissa mukana olevien maiden kautta tai suuntautuvat niihin. Kyseisillä toimijoilla on erilaiset tehtävät ja valtuutukset kuin EMN:llä, sillä niiden toiminnan painopiste on pääasiassa maahanmuuttajien oikeuksissa tai liittyy tiettyihin maihin. Pällekkäisyyden vaara on siksi vähäisempi. Tulevan EMN:n on joka tapauksessa luotava vahvat ja järjestelmälliset yhteydet niihin.

Tulevan EMN:n toiminnasta pitäisi olla ensisijaisesti hyötyä institutionaalisille toimijoille, kuten Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle, samoin kuin jäsenvaltioille ja komissiolle. Voitaisiin myös harkita, pitäisikö noiden tahojen saada esimerkiksi lainsäädäntöehdotuksia valmistellessaan pyytää tiettyjä tietoja, jotka kansalliset yhteyspisteet sitten hankkisivat.

- Kuinka voidaan taata läheinen yhteistyö sidosryhmien kanssa?
- Kuinka tuleva rakenne voisi hyödyntää ja täydentää maahanmuutto- ja turvapaikka-alan nykyisten kansallisten ja kansainvälisten elinten toimintaa?

5.4. Muoto ja rakenne

Seuraavaksi pohditaan, minkälaisen rakenteen avulla verkosto ylittäisi tavoitteeseensa ja selviytyisi kaikista mahdollisista tehtävistään ja millaisia etuja ja haittoja kuhunkin vaihtoehtoon liittyy.

⁹ KOM(2005) 375 lopullinen, elokuu 2005.

¹⁰ Komission ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta KOM(2005) 280 lopullinen, 30.6.2005. Asetusehdotuksessa laajennetaan Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen toimivaltuuksia vuodesta 2007 alkaen. Seurantakeskus keskittyy rasismiin, muukalaisvihaan ja antisemitismiin, ja perusoikeusvirasto puolestaan käsittelee perusoikeuksia laajemmin.

¹¹ Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration, www.carim.org.

EMN:n tuleva organisaatiomuoto riippuu sen tavoitteesta, konkreettisista tehtävistä ja käytettävissä olevista varoista. Päävaihtoehtoja on kaksi: verkosto voi joko toimia komission yhteydessä ja sen vastuulla tai sen jäsenet valitsee ja sen toimintaa johtaa riippumaton yhteisön virasto.

Vaihtoehto 1: Komission yhteydessä toimiva verkosto

Tuleva EMN voisi koostua kansallisten yhteyspisteiden verkostosta. Komissio vastaisi sen toiminnan yleisestä johtamisesta, suunnittelusta ja jatkokehittämisestä. Tarvitaan oikeusperusta, jonka nojalla tuleva EMN perustetaan ja jossa määritellään sen päätavoitteet sekä kansallisia yhteyspisteitä koskevat vaatimukset. Kyseeseen voisi tulla neuvoston päätös.

Tarvittavien hallintorakenteiden nimeäminen kuuluisi tämän vaihtoehdon mukaisesti komissiolle. Kyseeseen voisi tulla yksityisen tai julkisen koordinointielimen nimittäminen avoimen tarjouskilpailun perusteella.

Voitaisiin ajatella, että kansallisten yhteyspisteiden valinnan hoitavat joko jäsenvaltiot oikeusperustassa määriteltyjen kriteerien mukaisesti tai komissio ehdotuspyynnön kautta.

Verkoston perustaminen komission yhteyteen takaisi sen, että komissio kantaa yleisen poliittisen vastuun sen toiminnasta. Tähän järjestelyyn voitaisiin siirtyä saumattomasti nykyisestä EMN:stä, ja sitä voitaisiin myös pitää siirtymävaiheena ennen siirtymistä pysyvämpään, institutionaaliseen rakenteeseen, jos siihen ilmenee tarvetta. Verkoston toimiva hallinto on kuitenkin varmistettava. Voidaankin kysyä, onko mahdollista turvata riittävä jatkuvuus, jos hallintotehtävät ulkoistetaan. Tällaisia tehtäviä koskevien sopimusten voimassaololle onkin asetettu tietty enimmäisaika hankintoja koskevissa komission säännöissä.

Vaihtoehto 2: Yhteisön virasto

Yhteisön virastoa voitaisiin harkita pitkän aikavälin vaihtoehtona, jonka toteuttaminen riippuu paitsi yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan tulevasta kehityksestä, myös rahoitusnäkymistä, sillä käytettävissä olevat määrärahat ovat rajalliset. On korostettava, että viraston perustamista varten tarvitaan oikeusperusta ja että sille olisi perustettava myös hallintoneuvosto, jossa on jäsenvaltioiden ja komission edustajia.

Tuollainen vakaa rakenne jäsentäisi verkoston toimintaa pidemmällä aikavälillä, ja se voisi hoitaa aiempaa useampia tehtäviä. Siten sillä olisi valmiudet toimittaa tehokkaammin siltä pyydyt tiedot.

Jos katsotaan, että yhteisön virasto olisi sopiva rakenne suunniteltujen uusien tehtävien hoitamista varten, sen tarve ja toiminnan mahdollinen jatkuvuus on voitava perustella riittävän hyvin. Tuolloin olisi tehtävä vaikutustenarviointi kyseisen viraston merkityksen analysoimiseksi perusteellisesti. Tässä yhteydessä voitaisiin tarkastella oikeus- ja sisäasioiden alan nykyisten tai tulevien muiden virastojen käyttömahdollisuutta.

Kansallisten yhteyspisteiden tehtävä ja asema

Päädytään mihin vaihtoehtoon hyvänsä, ja jos edellä esitetty yleinen tehtävänmäärittäminen hyväksytään, sillä on vaikutuksia kansallisten yhteyspisteiden asemaan, sillä tietojen kerääminen ja analysointi jäsenvaltioissa kuuluvat niiden tehtäviin.

Yhteyspisteillä on sen vuoksi oltava valmiudet toimittaa kyseiset tiedot pääpiirteissään sijaintivaltionsa koko alueelta ja niiden on kyettävä päivittämään verkoston tietokantaa jatkuvasti. Niiden päätehtävänä on luoda kansallinen verkosto, jonka toimintaan osallistuu kyseisen alan keskeisiä toimijoita, kuten tutkijoita ja tutkimuslaitoksia, viranomaisia ja julkisen vallan edustajia sekä kansalaisjärjestöjä. Kukin kansallinen yhteyspiste on luomansa verkoston keskeinen toimija. Siksi sen on oltava riippumaton maansa hallituksesta, mutta kuitenkin luotava toimivat suhteet julkisiin laitoksiin voidakseen hyödyntää julkisen sektorin tietoja.

Jotta kansalliset yhteyspisteet voisivat hoitaa mainitut tehtävät ja niiden toimintaa saataisiin tietystä määrin yhdenmukaistettua, on määriteltävä joitain vähimmäisvaatimuksia, jotka koskevat niiden yleistä kokemusta kyseisellä alalla, henkilöstön palkkaamista sekä atk-laitteita ja muita varusteita.

- Minkälainen rakenne olisi perustettava EMN:n seuraavaa vaihetta varten kokonaistavoitteeseen pääsemiseksi? Perustelkaa näkökantanne.
- Minkälaiset tehtävät ja asema kansallisilla yhteyspisteillä olisi oltava?
- Kuinka kansalliset verkostot olisi organisoitava?

6. LOPUKSI

Komissio on pyrkinyt tässä vihreässä kirjassa kuvailemaan pääpiirteissään tärkeimmät ratkaisua kaipaavat kysymykset ja esittänyt muutamia vaihtoehtoja harkittaviksi EMN:n tulevaa rakennetta perustettaessa.

Tämän vihreän kirjan päätarkoituksena on pyytää jäsenvaltioita kertomaan käsityksensä ja käynnistää kaikkien tärkeiden sidosryhmien perusteellinen kuuleminen. Vastaukset pyydetään lähettämään komissiolle 28.1.2006 mennessä seuraavaan sähköpostiosoitteeseen:

jls-migration-network@cec.eu.int

Komissio julkaisee saamansa kannanotot niiden esittämiskielellä verkkosivuillaan ja mainitsee myös kirjoittajien nimet, jos he eivät nimenomaisesti toivo nimiensä pysyvän salassa tai pyydä, että koko kannanotto käsitellään luottamuksellisesti.

LIITTEET

ANNEX 1: NATIONAL CONTACT POINTS AND COORDINATOR

National Contact Points:

Austria:

International Organisation for Migration
Nibelungengasse 13/4,
1010 Vienna, Austria
nepaustria@iom.int
www.emn.at

Belgium:

SPF Intérieur, DG Office des Etrangers,
59b Chaussée d'Anvers
1000 Bruxelles, Belgium
emn@ibz.fgov.be
www.ibz.fgov.be

Czech Republic:

Ministry of the Interior
Unit of International Relations
And Information on Countries of Origin
Department for Asylum and Migration Policies
MV – P.O. box 21/Oam
170 34 Prague 7, Czech Republic
opu@mvcv.cz

Finland:

Statistics Finland
P.O. Box 4B
00022 Helsinki, Finland
www.stat.fi

France:

Observatoire des statistiques de l'immigration
et de l'intégration du Haut Conseil à l'Intégration (HCI-OSII)
35, rue St. Dominique
75007 Paris, France

Germany:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg, Germany
www.bamf.de

Greece:
Centre of Planning and Economic Research (KEPE)
22 Hippokratous st.
10680 Athens, Greece
kepe@kepe.gr
www.kepe.gr

Ireland:
Economic and Social Research Institute (ESRI)
4 Burlington Rd., Dublin 4, Ireland
www.esri.ie

Italy:
Immigrazione Dossier Statistico (IDOS)
of Caritas Diocesana die Roma
Viale Baldelli 41
00147 Roma, Italy
www.emnitaly.it

Netherlands:
Immigration and Naturalisation Service,
Information and Analysis Centre (INDIAC)
Dr. H. Colijnlaan 341
2283 XL Rijswijk, The Netherlands
emn@ind.minjus.nl
www.ind.nl

Portugal:
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
Rua Conselheiro José Silvestre Ribeiro 4
1649-007 Lisboa, Portugal
emn@sef.pt
www.sef.pt

Spain:
Observatorio Permanente de la Inmigración
C/Amador de los Rios 7
28010 Madrid, Spain
opi@amador.mir.es
www.imswersomigracion.upco.es

Sweden:
Statistics Sweden/Swedish Migration Board
701 89 Örebro, Sweden
www.scb.se

United Kingdom:
Immigration Research and Statistics Service, Home Office
1305 Apollo House, 36 Wellesley Road,
Croydon CR9 3RR, United Kingdom
www.homeoffice.gov.uk

Coordination Team:

Berlin Institute for Comparative Social Research (BIVS)
Schliemannstr. 23,
10437 Berlin, Germany
emn@emz-berlin.de

www.emz-berlin.de

Technical University Berlin
Computation and Information Structures
Secr. E-N7, Einsteinufer 17,
10587 Berlin, Germany
<http://cis.cs.tu-berlin.de/emn/web>

ANNEX 2: REFERENCES

Studies

1996 Feasibility Study for a European Migration Observatory

2005 EMN First Activities report covering 2004

2005 Report on the Evaluation of the Activities of the European Migration Network

Website of the current EMN

www.european-migration-network.org