



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 3.12.2002
KOM(2002)703 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**SIIRTOLAISUUSKYSYMYKSET OSAKSI EUROOPAN UNIONIN POLITIIKKA
SUHTEISSA UNIONIN ULKOPUOLISIIN MAIHIN**

I. MUUTTOLIIKE JA KEHITYS

**II. KERTOMUS YHTEISÖN TASOLLA KÄYTETTÄVISSÄ OLEVAN
RAHOITUKSEN TEHOKKUUDESTA MAAHANMUUTTAJIEN JA
KIELTEISEN PÄÄTÖKSEN SAANEIDEN TURVAPAIKANHAKIJOIDEN
PALAUTTAMISESSA, ULKORAJOJEN VALVONNASSA SEKÄ
TURVAPAikka- JA MAAHANMUUTTOHANKKEISSA KOLMANSISSA
MAISSA**

SISÄLLYS

ALKUSANAT

I. MUUTTOLIIKE JA KEHITYS

Johdanto	7
----------------	---

OSA A – TOIMINTAYMPÄRISTÖ

1. EU ja kansainväliset muuttovirrat	9
2. Kansainvälisen muuttoliikkeen taustavoimat	10
2.1. Työntekijät	10
2.2. Vetotekijät	11
2.3. Muuttopiikki	11
3. Pakolaistaakka	12
4. Kansainvälisen muuttoliikkeen vaikutukset kehitysmaiden kannalta	14
4.1. Muuttajien lähettämät varat	14
4.2. Osaaminen kiertoon	15

OSA B – TOTEUTETTAVAT POLITIIKAT

5. EU:n siirtolaispolitiikka	17
6. Siirtolaisuuden hallintaan suoraan liittyvä tuki kolmansille maille	18
7. Häätäpu ja kunnostaminen	20
8. Pitemmän aikavälin kysymykset; vaikuttaminen työntekijöihin	21
8.1. <i>Kauppa ja kehitys</i>	22
8.2. <i>Konfliktien ehkäisy, alueellinen yhdentyminen ja yhteistyö</i>	22
8.3. <i>Institutionaalisten valmiuksien lisääminen ja hyvä hallinto</i>	22
8.4. <i>Elintarviketurva ja maaseudun kestävä kehittäminen</i>	23

OSA C – POLITIIKAN KEHITTÄMINEN

9. Poliittikkaa koskeva vuoropuhelu ja siirtolaisuuslauseke	23
10. Ammattityövoima	24
11. Takaisinottosopimukset	25
12. Strategiat ja ohjelmat; puolivälin tarkastelu	27
13. Muut instituutioiden rakentamiseen liittyvät toimenpiteet	28

II. KERTOMUS YHTEISÖN TASOLLA KÄYTETTÄVISSÄ OLEVAN RAHOITUKSEN TEHOKKUUDESTA

1.	Johdanto	30
2.	Yhteisön rahoitustuen tausta	31
2.1	Yhteisön toimintaan sovellettavat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet.....	31
2.2	Yhteisön menolinjaus – rahoitusnäkymien noudattaminen ja monivuotinen ohjelmasuunnittelu	31
3.	Turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa ja ulkorajojen valvontaa koskevat sisäisen politiikan välineet	32
3.1	Turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan ja ulkorajojen valvontaan käytettävän yhteisön rahoituksen kehitys	32
3.2	Tampereen ja Laekenin strategioiden mukaiset tai niitä täydentävät rahoitusvälineet	32
3.2.1.	Hallinnollisen yhteistyön lujittamista koskevat välineet.....	32
3.2.2.	Euroopan pakolaisrahasto (2000–2004).....	34
3.3	Lyhyen ja keskipitkän aikavälin kehityssuunnitelmat	36
3.3.1.	Maahanmuuttoon liittyviä ilmiöitä koskevan tietämyksen lisääminen.....	36
3.3.2.	Tehokkaiden tietojärjestelmien käyttöönotto	37
3.3.3	Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen liittyvät valmistelutoimet	37
3.3.4.	Euroopan pakolaisrahaston tulevaisuus	38
4.	Ulkoisen politiikan välineet	39
4.1	Euroopan unionin laajentumisen valmisteluun myönnetty rahoitus	39
4.2	Yhteistyökumppanuudet yhteisön ulkopuolisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa	40
5.	Todetut uudet tarpeet	41
5.1	Olisiko otettava käyttöön rahoitusväline maahanmuuttajien kotiinpaluuta koskevaa politiikkaa varten?	42
5.2	Ulkorajojen valvonnasta aiheutuvien kustannusten jakaminen jäsenvaltioiden ja unionin kesken	43
6.	Yhteenveto	45

PÄÄTELMÄT

LIITTEET

ALKUSANAT

Siirtolaisuus on keskeinen aihe teollisuusmaiden poliittisessa keskustelussa. Sillä on ensisijainen asema myös kehitettäessä Euroopan unionin strategioita. Jos siirtolaisuuskysymys hoidetaan hyvin, se voi osoittautua myönteiseksi kasvua ja memestystä edistäväksi tekijäksi sekä unionissa että asianomaisissa maissa. Amsterdamin sopimuksen voimaantulon ja Eurooppa-neuvoston Tampereen kokouksen jälkeen kattavan maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan tärkeimpiä osatekijöitä on otettu käyttöön asteittain.

Siirtolaisuuteen liittyvien ongelmien sisällyttäminen yhteisön ulkopoliittikkaan ja ohjelmiin on osa tätä laajaa toimintaa, jonka tavoitteena on siirtolaisuuskysymysten johdonmukainen ja tehokas käsittely unionin tasolla. Tämä suuntaus on kuitenkin melko tuore ja on jokin aika sitten Sevillassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston toivomusten mukainen.

Valtion- ja hallitusten päämiehet pyysivät siirtolaispolitiikan ottamista huomioon unionin suhteissa kolmansiin maihin ja kehotti omaksumaan kohdennetun lähestymistavan tähän ongelmaan käyttäen kaikkia asianmukaisia unionin ulkosuhteisiin liittyviä välineitä. Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota myös esittämään kertomuksen yhteisön tasolla käytettävissä olevan rahoituksen tehokkuudesta maahanmuuttajien ja kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden palauttamisessa, ulkorajojen valvonnassa sekä turvapaikka- ja maahanmuuttohankkeissa kolmansissa maissa.

Komissio on lujasti sitoutunut saavuttamaan molemmat tavoitteet.

Komission käsityksen mukaan kumpakin kysymystä on tarkasteltava samanaikaisesti, koska ne ovat kuin saman kolikon kaksi eri puolta. Meidän on arvioitava ongelma ja hyväksyttävä selkeä poliittinen linja, mutta meidän on myös varmistettava, että taloudelliset varamme riittävät kunnianhimoisten poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Siksi liitteenä oleva asiakirja jakautuu kahteen osaan. Niistä ensimmäisessä analysoidaan kansainvälistä siirtolaisuutta ilmiönä ja sen vaikutuksia kehitysmaihin sekä tutkitaan tapoja, joilla kehitysmaita voitaisiin auttaa hallitsemaan pakolaisvirtoja. Toinen osa on Sevillan Eurooppa-neuvoston pyytämä komission kertomus yhteisön tasolla käytettävissä olevan rahoituksen tehokkuudesta maahanmuuttajien ja kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden palauttamisessa, ulkorajojen valvonnassa sekä turvapaikka- ja maahanmuuttohankkeissa kolmansissa maissa. Jälkimmäinen osa sisältää kuvauksen käytettävissä olevista varoista ja selvityksen meneillään olevaan yhteistyöhön kuuluvista nykyisistä toimenpiteistä. Siinä ehdotetaan myös keinoja tehostaa näiden toimien toteuttamista.

Komissiolla ja jäsenvaltioilla on yhteinen vastuu vaikeasta tehtävästä sovittaa yhteen keskenään erilaiset mutta toisiaan täydentävät ensisijaiset tavoitteet. Siirtolaisuuden sisällyttämisessä yhteisön ulkopoliittikkaan on toimittava seuraavien neljän keskeisen periaatteen mukaisesti:

- (1) Siirtolaisuuskysymysten sisällyttämisessä yhteisön ulkoiseen toimintaan on säilytettävä ulkopoliittikkojemme ja toimiemme yleinen yhdenmukaisuus. Siirtolaisuuteen liittyvän vuoropuhelun ja toiminnan kolmansien maiden kanssa on oltava osa EU:n tasolla noudatettavaa kattavaa lähestymistapaa, jonka perusperiaatteena on kannustaa uudet toimintatavat hyväksyviä maita mutta jättää rankaisematta sellaiset maat, jotka eivät halua tehdä niin tai eivät pysty siihen. Lähestymistapamme on oltava myös eriytettyä ja siinä on otettava huomioon kunkin kolmannen maan oma tilanne.

- (2) Siirtolaisuuden osalta yhteisön pitkän aikavälin ensisijaisena tavoitteena on oltava vaikuttaminen muuttovirtojen perimmäisiin syihin. Pitkän aikavälin kehitysohjelmien vaikutus muuttovirtoihin olisi otettava asianmukaisesti huomioon. Muuttovirtoja vähentävät varsinkin köyhyyden poistaminen, instituutioiden ja valmiuksien luominen sekä konfliktien ehkäisy. Kehitysyhteistyön voimavarat olisi keskitettävä palvelemaan tätä tavoitetta. On myös huomattava, että komissio tukee jo monenlaisia siirtolaisuuteen liittyviä toimia.
- (3) Muuttoliikkeeseen liittyviä kysymyksiä olisi käsiteltävä ennen kaikkea komission esittämän ja jäsenvaltioiden hyväksymän strategisen kehyksen sisällä (alue- ja maakohtaiset strategia-asiakirjat). Vuodelle 2003 suunniteltu kyseisten strategia-asiakirjojen puolivälin tarkastelu tarjoaa tähän ainutlaatuiset mahdollisuudet. Vain tämä kehys, joka muodostaa kehitysmaille tarjottavan kattavan kehityspaketin, rohkaisee niitä hyväksymään takaisinottosopimukset. Puolivälin tarkastelun pitäisi mahdollistaa muuttoliikkeen tapauskohtainen uudelleenarviointi kolmansissa maissa. Sen perusteella ensisijaisia tavoitteitamme voidaan myös muuttaa ja kunkin maan alustavaan kansalliseen ohjelmaan osoitettujen varojen kohdistamista voidaan tarkistaa.
- (4) Ennakoimatta maakohtaisten strategia-asiakirjojen tarkastelun tulosta näyttää jo selvältä, että lisärahoitusta tarvitaan. Uusia tehtäviä voidaan toteuttaa vain, jos uusia varoja saadaan käytettäväksi. Asianomaista budjettikohtaa (B7–667, kolmansien maiden kanssa tehtävä siirtolaisuutta koskeva yhteistyö) olisi vahvistettava huomattavasti ja sen olisi täydennettävä maakohtaisten strategia-asiakirjojen puolivälin tarkastelun tuloksia. Budjettikohtaa olisi käytettävä tiettyjen siirtolaisuuden alaan liittyvien ja kohdennettujen toimien rahoittamiseen. Kyseisten toimien pitäisi täydentää alakohtaisemmista kehitysbudjettikohdista rahoitettuja toimia. Tämän lähestymistavan pitäisi tehostaa muuttoliikettä koskevien aloitteiden vaikutusta ja nostaa niiden profiilia sekä auttaa välttämään päällekkäisyyksiä ja sekaannuksia. Kyseistä budjettikohtaa on myös hallinnoitava RELEX-uudistuksen periaatteiden mukaisesti toiminnan johdonmukaisuuden ja mittakaavaetujen varmistamiseksi.

Komissio on täysin tietoinen siirtolaisuutta koskevien kysymysten tärkeydestä EU:n ulkosuhteissa ja siksi se kehottaa kaikkia asianomaisia päättäväiseen toimintaan näiden suuntaviivojen mukaisesti. Se on ainoa tapa toimia yhteisen vastuamme mukaisesti ja löytää nykyisiin ongelmiin hyväksyttävät ratkaisut meidän ja kolmansien maiden yhteistä etua vastaavasti.

Tämä tiedonanto on osa siirtolaisuutta koskevaa kattavaa lähestymistapaa. Seuraava komission tiedonanto on suunniteltu annettavaksi maaliskuussa 2003, aiheena erilaiset vuorovaikutussuhteet Euroopan unionissa siirtolaisuuden, työllisyyden ja sosiaalipolitiikkojen välillä.

I. MUUTTOLIIKE JA KEHITYS

JOHDANTO

Muutaman viime vuoden aikana kansainvälisestä muuttoliikkeestä on tullut keskeinen teema teollisuusmaiden poliittisessa keskustelussa. EU:n tasolla siirtolaisuuskysymyksiä koskevan keskustelun puitteet määriteltiin vuonna 1999 Amsterdamin sopimuksessa ja Tampereen Eurooppa-neuvostossa. Euroopan parlamentissa ja neuvostossa on parhaillaan käsiteltävänä useita kattavan maahanmuuttopolitiikan osa-alueita. Kesäkuussa 2002 kokoontunutta Sevillan Eurooppa-neuvostoa valmisteltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota kysymykseen laittomasta maahanmuutosta. Valtion- ja hallitusten päämiehet korostivat mahdollisuuksia vaikuttaa muuttovirtojen taustalla oleviin syihin käyttäen EU:n ulkoisia politiikkoja ja välineitä, kehitysyhteistyöpolitiikka mukaan lukien. Jo vuonna 1994 annetussa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskevassa komission tiedonannossa neuvostolle ja Euroopan parlamentille¹ komissio osoitti tarpeen omaksua tällä alalla kattava lähestymistapa, johon kuuluisi erityisesti muuttopaineiden vähentäminen tekemällä yhteistyötä niiden todennäköisesti tärkeimpien kolmansien maiden kanssa, joista Eurooppaan suuntautuva muuttoliike on peräisin.

Alustavana huomautuksena on hyvä muistaa, että siirtolaisuutta ei ole syytä tarkastella yksinomaan ongelmana vaan suurelta osin myönteisenä ilmiönä, jota esiintyy aina ja kaikkialla ja joka tuo mukanaan sekä mahdollisuuksia että haasteita. On totta, että teollisuusmaat, muiden muassa EU, hyötyvät siirtolaisuudesta huomattavasti ja että ne tarvitsevat maahanmuuttajia myös jatkossa – niin pitkää koulutusta kuin vähäistäkin koulutusta vaativilla aloilla. Kansainvälisen siirtolaisuuden jatkumisella tai jopa voimistumisella on kuitenkin merkittäviä vaikutuksia sekä EU:lle että myös niille yhteisön ulkopuolisille maille, myös kehitysmailla, joista muuttajat ovat lähtöisin. Jotta seurauksiin voitaisiin tehokkaasti vaikuttaa, on tarpeen vahvistaa politiikkoja, jotka vaikuttavat kansainvälisen muuttoliikkeen perussyihin. Samanaikaisesti on kuitenkin työskenneltävä siirtolaisuuden hallintavalmiuksien vahvistamiseksi edelleen sekä Euroopan unionissa että muuttoliikkeen alkuperämaissa.

Nykyiset Euroopan yhteisön ulkopoliitiikat ja ohjelmat, joiden tavoitteena on muun muassa ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen, demokratian vahvistaminen, köyhyyden lievittäminen, työpaikkojen luominen, taloudellisen tilanteen yleinen parantaminen muuttoliikkeen alkuperämaissa ja rauhan säilyttäminen, vaikuttavat yhdessä siirtolaisuuteen, koska niillä puututaan keskeisiin tekijöihin, joiden muuttaminen on välttämätöntä muuttopaineen vähentämiseksi.

Tästä huolimatta siirtolaisuuden seurauksiin liittyvät ongelmat, joita Euroopan unionissa on viime vuosina ilmennyt, edellyttäisivät kaikkia yhteisön ulkosuhteisiin liittyviä politiikkoja, ohjelmia ja välineitä koskevia entistä tehokkaampia ja paremmin kohdennettuja toimia. Ne ovat nyt saamassa konkreettisen muodon. Tampereen Eurooppa-neuvoston jälkeen siirtolaisuuskysymys on liitetty onnistuneesti yhteisön ja monien maiden välisiin keskustelunaiheisiin. Komissio on myös yhteistyössä asianomaisten yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa laatinut ohjelmat merkittävän yhteisön tuen (ks. liitteet) osoittamiseksi kolmansille maille, jotka pyrkivät ratkaisemaan lailliseen ja laittomaan siirtolaisuuteen suoraan liittyviä ongelmia. Ohjelmat on nyt toteutettava. Niiden vaikutukset tulevat näkyviin vasta keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

¹ KOM (94)23.

Tässä tiedonannossa keskitytään Euroopan unionin suhteisiin Afrikan, Aasian, Latinalaisen Amerikan ja Euroopan alhaisen ja keskitulotason kehitysmaiden kanssa, EU-jäsenyyttä hakeneita ehdokasmaita lukuun ottamatta. Sillä on kolmenlaisia tavoitteita. Ensinnäkin siinä pyritään palauttamaan siirtolaisuuskysymys laajempaan asiayhteyteensä ottaen huomioon kansainvälisen muuttoliikkeen taustavoimat, suojelun tarpeessa olevien ihmisten erilliskysymys ja kansainvälisen muuttoliikkeen vaikutus kehitysmaihiin. Toiseksi se sisältää katsauksen yhteisön siirtolaisuuspolitiikkaan ja tapaan, jolla siirtolaisuuteen liittyvät kysymykset liitetään yhteisön ulkoisiin yhteistyöohjelmiin ja –politiikkoihin. Kolmanneksi siinä pyritään nimeämään ne poliittiset kehityssuuntaukset, joilla voitaisiin tehostaa muuttovirtojen hallitsemista parantavia yhteisön toimia, joilla voidaan esimerkiksi vähentää laitonta maahanmuuttoa.

OSA A – TOIMINTAYMPÄRISTÖ

1. EU JA KANSAINVÄLISET MUUTTOVIRRAT

YK:n arvioiden mukaan maailmassa on noin 150 miljoonaa ihmistä (eli noin 2,5 prosenttia maailman väestöstä), joita voidaan pitää siirtolaisina eli joilla on jonkin muun kuin asuinmaansa kansalaisuus. Siirtolaisten kokonaismäärä kasvaa tasaisesti, mutta suhteellisesti se ei juuri poikkea 1900-luvun alun luvuista.

Useimmat analyttikot ovat sitä mieltä, että pitkällä aikavälillä muuttoliike EU:hun pysyy joko ennallaan tai lisääntyy. EU:n virallinen nettomääräinen maahanmuuttoluku tuhatta henkeä kohti on nykyisin noin 2,2 vuodessa, eli vähemmän kuin vastaavat nykyiset maahanmuuttoluvut Yhdysvaltojen ja Kanadan kaltaisissa perinteisissä muuttomaissa. Vuonna 2000 EU:hun tuli unionin ulkopuolisista maista noin 680 000 maahanmuuttajaa².

Maahanmuutto EU:hun ³		
EU:n ulkopuolelta tulleet maahanmuuttajat (2000)		680 000
EU:n ulkopuolelta tulleet maahanmuuttajat yhteensä		13 000 000
Alkuperä	Eurooppa	45 %
	Pohjois-Afrikka	18 %
	Aasia	17 %
	Saharan etelä-puolinen Afrikka	9 %
	Yhdysvallat	3 %
	Muu	8 %

Laillisten siirtolaisten ryhmä, josta luotettavia tilastoja on olemassa, koostuu turvapaikanhakijoista, johonkin EU:n jäsenvaltioon jo laillisesti asettautuneiden muuttajien perheenjäsenistä, rekisteröidyistä siirtotyöläisistä ja työnsä vuoksi muuttaneista⁴. On tärkeää tehdä (oikeudellinen) ero taloudellisista syistä muuttavien ja suojelua tarvitsevien välillä. Kansainvälisen oikeuden mukaan valtioilla ei ole velvollisuutta päästää taloudellisista syistä muuttavia alueelleen. Turvapaikka on kuitenkin kansainvälisiin suojelun standardeihin perustuva ihmisoikeus, ja valtioita velvoittavat kansainvälisen suojelun tarjoamiseen kansainväliset sopimukset, kuten vuonna 1951 tehty Geneven yleissopimus.

² Laillisten maahanmuuttajien määrä EU:ssa oli suurimmillaan vuonna 1992, jolloin heitä oli 1,2 miljoonaa henkeä. Pääasiassa tämä johtui entisestä Jugoslaviasta tulevien pakolaisten suuresta määrästä.

³ Lähde: Eurostat. Lukuja on tulkittava erittäin varovaisesti, sillä niiden laatimiseen liittyy lukuisia tilastollisia ja metodologisia ongelmia.

⁴ Tiedonanto yhteisön maahanmuuttopolitiikasta, KOM(2000)757.

Laillisesti maahan muuttaneiden lisäksi muuttajien joukossa on runsaasti laittomia maahanmuuttajia, jotka ovat joko laittomasti saapuneet jonkin EU:n jäsenvaltion alueelle tai joiden oleskelusta tulee laitonta heidän jatkaessaan oleskeluaan sen jälkeen, kun viisumin tai oleskeluluvan voimassaolo päättyy tai turvapaikkahakemus hylätään. Jo ilmiön luonteesta kuitenkin johtuu, että tästä ryhmästä ei ole käytettävissä tarkkoja lukuja, joten EU:ssa oleskelevien laittomien siirtolaisten määrää voidaan vain arvioida⁵.

Valtaosa EU-maiden alueella oleskelevista taloudellisesta syystä muuttaneista ei ole lähtöisin alhaisen tulotason maista vaan pikemminkin keskitulotason maista ja siirtymätalouksista. Kehitysmaiden köyhillä ei ole mannertenvälistä muuttoa helpottavia yhteyksiä tai resursseja. Jos nämä ihmiset muuttavat taloudellisista syistä, he valitsevat tavallisesti kohteekseen taloudellisten kasvualueiden keskuksia. Afrikan maissa on arvioiden mukaan yli 20 miljoonaa muista Afrikan maista lähtöisin olevaa siirtotyöläistä⁶.

Tämä työvoiman liikkuminen etelä-etelä-suunnassa on hyvin merkittävä ilmiö. Sääntöjen mukaisen etelä-etelä-muuttoliikkeen mahdollistaminen voisi olla asianmukainen osa yhteisön ja tiettyjen maiden välistä kehitysyhteistyötä. Etelä-etelä muuttovirtojen parempi hallinta vaikuttaa suoraan kehitykseen ja sillä voi olla myös välillistä vaikutusta etelä-pohjois-suuntaiseen muuttoliikkeeseen erityisesti silloin, kun kansainvälinen siirtolaisuus on osa nopeaa kaupungistumista.

2. KANSAINVÄLISEN MUUTTOLIIKKEEN TAUSTAVOIMAT

2.1. Työntekijät

Muuttoliikkeen syyt ja muodot vaihtelevat ajan myötä sekä maittain ja alueittain. Ihmiset ovat kautta historian lähteneet kotiseudultaan, kun heillä ei ole asuinpaikallaan resursseja eikä mahdollisuuksia täyttää tarpeitaan ja tavoitteitaan. Klassisia muuttoliikkeen taustatekijöitä ovat mm. seuraavat⁷:

- negatiivinen tai hidas positiivinen talouskasvu ja epätasainen tulonjako
- liiakansoitus, nopea väestönkasvu
- yleinen alityöllisyys ja työttömyys, joiden taustalla on suuria taloudellisia rakennemuutoksia
- voimakkaat maaseutu- ja kaupunkiympäristöihin kohdistuvat paineet
- aseellinen selkkaus, etniset puhdistukset
- ihmisoikeusrikkomukset, syrjintä, vaino
- luonnononnettomuudet ja ympäristön ekologinen rappeutuminen
- huono hallinto.

⁵ Lähempiä tietoja on marraskuussa 2001 annetussa laitonta maahanmuuttoa koskevassa komission tiedonannossa KOM(2001)621.

⁶ ILO, Report III, Kansainvälisen työkonferenssin 87. istunto, Geneve, 1999.

⁷ Migration-Development Nexus, State of the Art Overview, Centre for Development Research, Kööpenhamina, helmikuu 2002. Tekijöitä ei ole asetettu minkäänlaiseen tärkeysjärjestykseen, sillä muuttoliikkeen työntekijät ovat luonteenomaisesti tapauskohtaisia.

Edellä kuvatut tekijät johtuvat usein riittämättömistä tai virheellisistä kotimaisista politiikoista ja uudistusten puuttumisesta itse kehitysmaissa.

Muuttoliikkeen taloudelliset työntekijät eivät häviä yhtäkkiä. Maailmanpankin lukujen mukaan työvoima kasvaa alhaisen tulotason maissa vuoteen 2025 mennessä 1,4 miljardista 2,2 miljardiin.⁸ Keskitulotason maita (joista maastamuuttajia lähtee enemmän kuin alhaisen tulotason maista) koskevat luvut ovat samansuuntaisia. Nykytasollaan talouskasvu, ulkomaankauppa ja maahan tulevat investoinnit ovat kehitysmaissa aivan liian pieniä, että maat voisivat hyödyntää tämän työvoiman.

Taloussiirtolaisuuteen verrattuna konfliktien ja turvattomuuden aiheuttama pakon sanelema siirtolaisuus on usein sykäyksittäistä. Pakolaisvirrat vaihtelevat. Joukkomuuttoa seuraa (ei tosin aina) joukkopaluu, kun olot muuttuvat turvallisemmiksi. Konfliktialueilta muuton taustalla on kuitenkin tavallisesti useita syitä, erityisesti niillä, jotka muuttavat oman alueensa ulkopuolelle, teollisuusmaihiin.

2.2. Vetotekijät

Selkkaukset ja köyhyys ovat muuttoliikkeen tärkeimmät työntekijät ja vastaanottajamaiden työvoiman kysynnästä johtuva turvallisuus ja sosiotaloudellisen tilanteen parantuminen sen tärkeimmät vetotekijät. Ihmiset muuttavat sinne, missä he saavat suojan ja/tai missä heille on tarjolla työtä. Kuten edellisessä osiossa todettiin, muutto ei ole pääasiassa mannertenvälistä tai muutto etelästä pohjoiseen. Noin 85 prosenttia maailman pakolaisista saa suojan EU:n ulkopuolella, useimmiten rauhallisissa paikoissa konfliktialueella. Maailman siirtolaisista yli 90 prosenttia asuu ja työskentelee EU:n ulkopuolella, yleensä suhteellisen lähellä alkuperämaataan. Lähes 50 prosenttia maailman 150 miljoonasta siirtolaisesta on naisia, jotka työskentelevät esimerkiksi hoito- ja kotipalvelualalla. Myös useimmat seksipalvelualalla työskentelevät (monet vasten tahtoaan) siirtolaiset ovat naisia.

Useimmissa muuttovirtojen kohdemaissa – myös EU-maissa – on pulaa sekä korkeasti koulutetuista että alhaisen koulutustason työntekijöistä. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat muuan muassa tietotekniikan asiantuntijat, lääketieteen henkilöstö, tutkijat, tekninen henkilöstö ja opettajat. Toiseen ryhmään kuuluu muuan muassa maatalous- ja rakennusalan sekä hotelli- ja ravintola-alan työntekijöitä. Euroopan maat ja Euroopassa toimivat yritykset kääntyvätkin yhä enemmän kehitysmaiden työmarkkinoille värvätäkseen sieltä erityisesti korkeasti koulutettuja työntekijöitä. Vastaanottajamaahan saavuttuaan siirtolaiset laillistavat tavallisesti asemansa, mutta tosiasiaa monet, erityisesti alhaisen koulutustason työntekijät, onnistuvat edelleen saamaan työtä ja asuinpaikan EU:ssa ilman laillista asemaa.

Todellinen lähtö siirtolaiseksi ulkomaille edellyttää yhteyksiä käytännön neuvojen ja tuen saamiseksi. Maastamuuton käytännön puolesta auttavat usein perhe tai jo muuttaneiden laajempi verkosto. Tällaiset verkot ”palvelevat” usein hyvinkin tarkkarajaista osaa vastaanottajamaan työmarkkinoista ja värväävät väkeä vain tietyistä entisen kotimaan kylistä tai kaupungeista. Yhä useammin tällaista tukea tarjoavat suhteellisen riskittömänä ja erittäin tuottavana liiketoimintana rikollisjärjestöt, jotka osallistuvat ihmisten salakuljetukseen.

2.3. Muuttopiikki

Onnistunut kehitysprosessi saattaa lyhyellä aikavälillä pikemminkin lisätä kuin vähentää kansainvälistä siirtolaisuutta. Kun kehitysmaa onnistuu luomaan talouskasvua, syntyy

⁸ Maailmanpankki, World Development Report 1996.

ensimmäinen dynaamisten miesten ja naisten sukupolvi, jolla on varaa ja halua matkustaa. Mahdollisuudet kotimaassa ovat ehkä edelleen rajalliset, kun mukautukset ja uudistukset ovat vielä kesken eivätkä kotimaan työmarkkinat ole vielä saavuttaneet täyttä potentiaaliaan. Näissä oloissa monet saattavat haluta kokeilla onneaan teollisuusmaiden työmarkkinoilla. Tällaisen muuttopiikin pitäisi yleensä tasaantua myöhemmin, kun lähtömaan kehitystaso saavuttaa kypsemmän vaiheen⁹

Pitkällä aikavälillä köyhyyden torjuminen ja työmahdollisuuksien lisääminen vähentää kuitenkin paineita selviytymistarpeen sanelemaan muuttamiseen. Vastaavasti kun rauha ja kehitys syrjäyttävät konfliktin ja kamppailun, pakon sanelema siirtolaisuus tyrehtyy ja ihmisillä on mahdollisuus palata kotiseudulleen.

3. PAKOLAISTAAKKA

Pakolaisten oikeusasemaa koskevan vuonna 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen mukaisesti pakolainen on henkilö, "jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan...". Kotimaastaan pakenevilla henkilöillä on tiettyjä perusoikeuksia, kuten oikeus hakea turvapaikkaa toisesta maasta ja oikeus välttyä karkottamiselta tai palauttamiselta alkuperämaahansa (ns. palauttamiskielto). Heillä on myös oikeus jättää turvapaikkahakemuksensa asianomaisille viranomaisille, jotka ovat velvollisia käsittelemään kyseiset hakemukset.

Vaikka EU:ssa onkin hyvin paljon pakolaisia ja turvapaikanhakijoita,¹⁰ monet kehitysmaat joutuvat huolehtimaan huomattavasti EU:n keskitasoa suuremmista pakolaismääristä. Vuoden 2002 tilanne on se, että maailmassa on 13 miljoonaa pakolaista ja turvapaikanhakijaa, joista 1,9 miljoonaa eli 15 prosenttia oleskelee EU:n alueella¹¹. Maailmassa on lisäksi noin 20 miljoonaa maan sisäistä pakolaista, joista lähes puolet on Afrikassa ja yli miljoona Afganistanissa. UNHCR:n tietojen mukaan EU:hun saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä on puolittunut viimeisten viiden vuoden aikana ja on nykyisin alle 400 000 vuodessa. Esimerkiksi Iraniin ja Pakistaniin taas saapui pelkästään vuonna 2001 kumpaankin yli miljoona turvapaikanhakijaa.

⁹ Migration, return and development: An institutional perspective. Expert Working Paper, Centre for Development Research, Kööpenhamina, huhtikuu 2002.

¹⁰ Useimmat EU:ssa oleskelevista turvapaikanhakijoista eivät ole lähtöisin kehitysmaista niin kuin eivät useimmat taloudellisista syistä muuttaneetkaan. Viime vuosikymmenellä turvapaikanhakijoiden kuudesta yleisimmästä alkuperämaasta neljä oli Euroopan maita (entinen Jugoslavia, Romania, Turkki sekä Bosnia ja Hertsegovina).

¹¹ Vertailun vuoksi Yhdysvalloissa oleskelee noin 4 prosenttia maailman pakolaisista. Kanadassa heistä oleskelee 1 prosentti, Australiassa 0,4 prosenttia ja Japanissa 0,02 prosenttia.

Pakolaiset ja turvapaikanhakijat¹²	<i>Yhteensä</i>	<i>Euroopan ulkopuolisista kehitysmaista</i>	<i>Euroopan maista</i>
Maailmassa	13 000 000	12 000 000	1 000 000
EU:ssa	1 900 000	1 600 000	300 000
Kehitysmaissa	9 000 000	9 000 000	0
Maan sisäiset pakolaiset			
EU:ssa	0	0	0
Kehitysmaissa	20 000 000	20 000 000	0

Saapuvien pakolaisten aiheuttamaa taakkaa kehitysmailla pahentaa se, että maiden taloudelliset ja institutionaaliset voimavarat ovat leimallisesti vähäiset. Pakolaiset saattavat aiheuttaa huomattavia paineita kehitysmaan hauraille yhteiskunnallisille ja poliittisille rakenteille. UNHCR:n tutkimukset¹³ osoittavat, että kun nämä tekijät otetaan huomioon, pakolaisten aiheuttama taakka on suurin Iranissa ja sitten Burundissa, Guineassa, Tansaniassa ja Gambiassa. Pakolaisväestön ja henkeä kohti lasketun BKT:n suhde¹⁴ on Afrikassa yli 25-kertainen Eurooppaan verrattuna.

Pakolaisväestöjen hädän lievittämiseksi Euroopan yhteisö antaa humanitaarista apua. Yksi yhteisön humanitaarisen avun erityisistä tavoitteista onkin hallita pakolaisista, kotiseudultaan siirtymään joutuneista ja paluumuuttajista koostuvien väestöjen siirtymisten seuraukset. Humanitaarisesta avusta annettuun asetukseen (EY) N:o 1257/96¹⁵ perustuvissa yhteisön toimissa (joista yhteisön humanitaarisen avun toimisto ECHO vastaa) keskitytään järjestämään tarvittavat varat, joilla toimeenpanosta huolehtivat yhteistyökumppanit voivat tarjota suojelua, hoitoa ja ylläpidon pakolaisväestöille niin kauan kuin on tarpeen.

Noudattaen kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ydinperiaatteita, eli puolueettomuutta ja syrjimättömyyttä, yhteisön humanitaarista apua toimitetaan yksinomaan kohdeväestöjen tarpeiden perusteella. Etusijalla ovat kaikkein haavoittuvimmat ryhmät kuten lapset ja naiset sekä vammaiset ja ikääntyneet ihmiset.

Rahoitusta annetaan hankkeille, joilla tyydytetään pakolaisten tarpeita ja autetaan samalla myös vastaanottajamaita selviytymään pakolaisvirrasta, sillä niiden oma infrastruktuuri ja institutionaalinen kapasiteetti eivät yleensä riitä ratkaisemaan tällaisia ongelmia. Yhteisö rahoittaa parhaillaan useita tällaisia hankkeita ympäri maailmaa. Apu voi hyödyttää myös vastaanottavan maan infrastruktuuria ja sitä kautta paikallisyhteisöjä. Tämä voi auttaa lievittämään mahdollista kyseisten kahden yhteisön välistä kitkaa. Pakolaisten palattua kotimaahansa voidaan rahoittaa heidän oleskelunsa vuoksi isäntämaassa tarpeelliseksi tulleita kunnostustöitä, esimerkiksi metsittämistä.

¹² Arvioitu tilanne vuoden 2001 lopussa. Lähde: UNHCR, Population Statistics 2001, Geneve, toukokuu 2002.

¹³ UNHCR, Selected indicators measuring capacity and contributions of Host Countries, Geneve, huhtikuu 2002.

¹⁴ Pakolaiset tuhatta asukasta kohti jaettuna henkeä kohti lasketulla BKT:lla. Luku on määrällinen mittari, joka ilmaisee maahan tulevien pakolaisten aiheuttaman paineen maan taloudelliselle tilanteelle. Maista kärjessä ovat Pakistan, Tansania ja Kongo. Listan ensimmäinen EU-maa on Saksa, jonka sijoitus on paljon alempana sijalla 37.

¹⁵ EYVL L 163, 2.7.1996, s. 1–6.

Lisäksi rahoitetaan hankkeita, joilla avustetaan paluumuuttoa, kunhan tietyt perusedellytykset täyttyvät. Paluumuuton on oltava vapaaehtoista, ja alkuperämaan olojen on oltava yleisesti parantuneet. Alkuperämaan on lisäksi taattava maahan palaavan väestön turvallisuus tai annettava siitä riittävät vakuudet. Esimerkiksi Itä-Timorissa on annettu apua 300 000 maahan palaavan pakolaisen suojelua, majoitusta ja uudelleensijoittamista varten. Yhteisö rahoittaa myös kotimaahan palanneiden pakolaisten integroimista takaisin yhteiskuntaan. Näin halutaan keventää paineita, jotka kohdistuvat alkuperämaihin usein pitkienkin selkkaus- ja tuhojaksojen jälkeen. Tässä hengessä EY rahoittaa UNHCR:n hanketta, jossa palautetaan kymmeniä tuhansia sierraleonelaisia pakolaisia Guineasta samanaikaisesti, kun itse Sierra Leonessa toteutetaan uudelleenintegrointitoimenpiteitä. Samaan tapaan rahoitetaan myös hankkeita, joilla avustetaan pakolaisten siirtymistä pakomaasta johonkin kolmanteen maahan, joka on luvannut ottaa heidät vastaan.

Pitkittyvät pakolaistilanteet lisäävät paineita niukkoja talous- ja ympäristöresursseja kohtaan ja aiheuttavat joskus kitkaa paikallisväestön kanssa. Tuloksena saattaa olla turvallisuusongelmia ja paikallista rikollisuutta. Monissa Afrikan maissa pakolaisia on ollut sijoituspaikoillaan jopa yli 20 vuotta. Pakolaisista monet ovat kotoisin maaseudulta ja riippuvaisia luonnonvarojen, kuten veden, viljelysmaan ja metsän, käyttömahdollisuuksista, joista he kilpailevat sijoituspaikan köyhän maaseutuväestön kanssa. Isäntämaat voivat puuttua ongelmaan pyrkimällä integroimaan pakolaiset muuhun yhteisöön siten, että heille osoitetaan maata, mahdollisuuksien mukaan läheltä heidän maantieteellistä ja etnistä alkuperäseutuaan. Uganda ja Belize ovat kokeilleet tällaista strategiaa ja onnistuneet integroimaan pakolaiset kansalliseen kehitysprosessiinsa. Vastaavia kestäviin ratkaisuihin paikallisen integroinnin kautta tähtääviä toimenpiteitä on toteutettu yhteistyössä UNHCR:n kanssa esim. Sambia-aloitteen yhteydessä¹⁶.

4. KANSAINVÄLISEN MUUTTOLIIKKEEN VAIKUTUKSET KEHITYSMAIDEN KANNALTA

Kansainvälinen muuttoliike voi sekä edistää teollisuusmaiden talouskehitystä että vaikuttaa positiivisesti kehitysmaihin, joista muuttajat lähtevät. Jotkin kansainvälisen muuttoliikkeen osatekijät, kuten pitkälle koulutettujen maastamuutto ja naapurimaiden väliset pakolaisvirrat, voivat toisaalta asettaa kehitysmaille suoria haasteita. Kansainvälisen muuttoliikkeen vaikutuksia kehitysmaihin on arvioitava tapauskohtaisesti, sillä ne vaihtelevat huomattavasti maasta toiseen.

4.1. Muuttajien lähettämät varat

Joidenkin arvioiden¹⁷ mukaan kehitysmaihin suuntautuvien rahälähetysten vuosittainen määrä ylittää nykyisin julkisen kehitysavun määrän. Monissa maissa rahälähetykset parantavat osaltaan huomattavasti maksutasetta ja ovat merkittävä valuuttalähde. Esimerkiksi Haitissa rahälähetykset ulkomailta muodostavat 17 prosenttia BKT:sta¹⁸. Useimmissa maissa osuus on paljon pienempi, mutta silti merkittävä. Rahälähetysten määrä ei jakaudu tasaisesti kehitysmaiden kesken. Määränpäänä ovat alemman keskitulotason maat, kuten Filippiinit,

¹⁶ Sambia-aloitteen tarkoituksena on auttaa pakolaisia tulemaan isäntäyhteisöjensä tuottaviksi jäseniksi, mikä edistää alueen sosiaalista integraatiota, rauhaa, turvallisuutta ja vakautta. Aloitteeseen kuuluu ohjelmia, jotka liittyvät maatalouteen, terveydenhuoltoon, koulutukseen, infrastruktuuriin, hallintoon, sukupuolten tasa-arvoon ja HIV:n/Aidsin torjuntaan.

¹⁷ Remittance Flows and Impact, S. Martin, 2001.

¹⁸ International mobility in a globalising world, Jan Niessen / Migration Policy Group, maaliskuu 2002.

Egypti ja Marokko, sekä jotkin suuret alhaisen tulotason maat, kuten Intia ja Pakistan¹⁹. Rahalähetykset Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan ovat edelleen pieniä, mutta niihin saattaa liittyä merkittäviä kehitysmahdollisuuksia.

Varat ovat henkilökohtaisia ja koituvat ennen kaikkea lähettäjän perheen hyväksi, jolloin osattomiksi jäävät kaikkein köyhimmät, joilla ei ole perheenjäseniä ulkomailla. Ulkomailta saadut varat käytetään alkuvaiheessa yleensä perheen elantoon ja velkojen maksuun. Myöhemmin niillä parannetaan asumista ja hankitaan kestokulutushyödykkeitä ja koulutusta. Kolmannessa vaiheessa ne investoidaan tuottavaan toimintaan sekä maan tai pienyritysten hankintaan.

Kehittyneistä maista lähetettävien varojen tarjoamat kehityksen kannalta merkittävät mahdollisuudet ovat saaneet eräät kehitysmaat yrittämään sellaisten mekanismien käyttöönottoa, jotka rohkaisisivat muuttajia ohjaamaan tietyn osan kustakin rahalähetyksestä kehitysrahastoihin. Käyttöön ollaan ottamassa myös erityisiä rahoitusvälineitä, joiden tavoitteena on saada käytettäväksi osa rahalähetyksistä, täydentää näin hankittuja varoja julkisista lähteistä ja helpottaa siirtolaisten ja paikallisten kehittämisyhdistysten yhteishankkeita. Monterreyssä maaliskuussa 2002 pidetyn kehitysrahoituskokouksen päätelmissä viitataan niissäkin muuttajien lähettämiin varoihin. Päätelmien kohdassa 18 todetaan, että on tärkeää pienentää siirtotyöläisten alkuperämaahansa lähettämien varojen siirtokustannuksia ja luoda mahdollisuuksia kehitykseen tähtääviin investointeihin, muun muassa asuinrakennuksiin.

Komissio tiedostaa siirtolaisten lähettämien varojen yksityisen luonteen ja että ne sellaisina tulisi käyttää asianomaisten henkilöiden toivomalla tavalla. Se katsoo kuitenkin, että siirtolaisten isäntämaiden julkishallintojen tehtäviin voi kuulua pyrkimys varmistaa, että kyseiset varat toimitetaan kehitysmaihin edullisesti, laillisesti ja turvallisesti. Nykyiset viralliset rahasiirtojärjestelmät ovat usein vaivalloisia ja kalliita, mikä saa siirtolaiset käyttämään rahanvälittäjien epävirallisia kanavia. Siksi rahoituslaitokset, kansainväliset pankit ja rahanvälittäjät ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että rahan siirtämiseksi kehitysmaihin on käytettävissä tehokkaita ja kustannuksiltaan edullisia järjestelmiä.

4.2. Osaaminen kierto

Globalisaatio edistää siirtolaisuutta. Kun globalisaatio edistää kansantalouksien ja maiden erikoistumista, on loogista, että erikoistuneet työntekijät (niin korkeaa koulutusta vaativissa kuin muissakin ammateissa) haluavat muuttaa alueelta toiselle. Jos kattavaa maahanmuuttopolitiikkaa ei ole – kuten on laita myös EU:ssa – työntekijät löytävät (laittoman) tiensä globalisoituneille työmarkkinoille. Tästä syystä on tarpeen kehittää Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti yhdenmukainen maahanpääsypolitiikka, jolla säädellään siirtotyöläisten laillista pääsyä EU:hun. Maahanpääsypolitiikassa otetaan huomioon sekä EU:n että muuttajien yhteisön ulkopuolisten alkuperämaiden edut. Sen tulisi myös olla linjassa niiden toimien kanssa, joilla pyritään puuttumaan jäljempänä mainittuihin aivoviennin kielteisiin vaikutuksiin.

Kehitysmaille, joissa työttömyysaste on korkea ja talouskasvu hidasta, saattaa olla hyötyä vähän koulutettujen kansalaisten maastamuutosta. Muuttajat lähettävät osan tuloistaan kotimaahan. Lisäksi työvoiman ylitarjonta ja samalla työttömien määrä vähenee, jolloin kilpailukyky ja kotimaahan jääneiden tulotaso paranevat. Koulutetun työvoiman

¹⁹ Migration-Development Nexus, Evidence and Policy Options, Centre for Development Research, Kööpenhamina, huhtikuu 2002.

maastamuutolla voi taas olla vähemmän myönteisiä vaikutuksia lähtömaan talouteen erityisesti lyhyellä aikavälillä. Tällaisella aivoviennillä voi olla suoria kielteisiä vaikutuksia kehitysprosessiin.

On olemassa myös tilanteita, joissa kaikki voittavat eli muutosta hyötyvät lähtö- ja kohdemaat sekä muuttaja itse²⁰, kun muuttaja säilyttää taloudelliset ja sosiaaliset yhteydet alkuperämaahansa ja palaa sinne joko pysyvästi tai väliaikaisesti. Tällaiset tilanteet jäävät kuitenkin yksittäistapauksiksi. Yhteisön tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevassa kuudennessa puiteohjelmassa järjestetään yhteisön ulkopuolisista maista, vähiten kehittyneet maat mukaan lukien, oleville tutkijoille koulutusta. Ohjelman tarkoituksena on lisätä kehitysmaiden yleistä tieteellistä ja teknistä kapasiteettia ja siihen sisältyy osia, joilla edistetään harjoittelijoiden tosiasiallista paluuta esimerkiksi paluuvastuuksiin.

Teollisuusmaat, EU-maat niiden joukossa, värähtelevät kuitenkin aktiivisesti ja yhä laajemmin pitkälle koulutettua työvoimaa kehitysmaista: tietotekniikan asiantuntijoita Intiasta, lääkäreitä Pakistanista, opettajia Karibian alueelta ja sairaanhoitajia Etelä-Afrikasta. Joissakin kehitysmaissa tällainen ammattitaitoisten kansalaisten vienti ulkomaille on hallituksen politiikan vakiintunut osa. Useimmissa tapauksissa tämä prosessi merkitsee epäjohdonmukaisuutta siirtolaisia vastaanottavien maiden sisäpoliittisten ja kehitysyhteistyöpoliittisten tavoitteiden välillä.

Siirtolaisten vapaaehtoinen paluu kotimaahan, olipa se pysyvää tai väliaikaista, tuo kehitysmaalle suuria määriä taloudellista, inhimillistä ja sosiaalista pääomaa. Siksi paluuta on perinteisesti pidetty olennaisena näkökohtana, joka varmistaa muuttoliikkeen ja kehityksen välisen myönteisen suhteen²¹. Tämän positiivisen korrelaation taustaoletuksena on, että siirtolainen on oleskellut ulkomailla niin kauan, että hän on ehtinyt hankkia taitoja ja resursseja ja että hän pystyy ja on valmis käyttämään pääomansa (tai osan siitä) uuteen toimintaan alkuperämaassaan. Alkuperämaat voivat helpottaa paluumuuttajan sopeutumista – joka on hyödyllistä myös koko paikallisyhteisölle – luomalla hänelle oikeanlaisen sosiaalisen, taloudellisen ja institutionaalisen ympäristön.

Käytännössä paluumuuttaja kohtaa kuitenkin usein suuria esteitä paluulleen – myös isäntämaassa. Paluu saattaa vaikuttaa muuttajan eläkeoikeuksiin tai hänen mahdollisuuksiinsa palata EU:hun tapaamaan sukulaisiaan ja ystäviään. Yleisesti ottaen tarvitaan konkreettisia hallinnollisia ratkaisuja ja tukiohjelmia. Niitä on jo valmisteillakin, kuten yhteisön tukema Kansainvälisen siirtolaisjärjestön hanke sellaisten ammattitaitoisten afganistanilaisten paluun helpottamiseksi, jotka voivat edistää Afganistanin elpymistä sekä osallistua maassa tehtävään kunnostus- ja jälleenrakennustyöhön.

Siirtolainen voi myös antaa panoksensa alkuperämaansa paikalliseen kehitykseen hankkimatta sieltä pysyvää asuinpaikkaa. Eräiden maastamuuttomaiden, kuten Tunisian, Senegalin ja Nigerian, hallitukset ovat aktiivisin toimin pyrkineet tiivistämään yhteyksiään ulkomaille muuttaneisiin kansalaisiinsa ja saamaan heidät mukaan maan kehittämiseen niin talouden kuin politiikankin alalla. Jotkin kohdemaat ja kansainväliset järjestöt ovat taas kokeilleet yhteisen kehittämisen hankkeita, joilla pyritään saamaan maahanmuuttajat osallistumaan alkuperämaansa kehittämiseen.

²⁰ ILO, Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses, Geneva 2002.

²¹ Migration-Development Nexus, Evidence and Policy Options, Centre for Development Research, Kööpenhamina, huhtikuu 2002.

OSA B – TOTEUTETTAVAT POLITIIKAT

Amsterdamin sopimuksen pohjalta sekä Tampereen ja Sevillan Eurooppa-neuvostoissa vahvistettujen suuntaviivojen mukaisesti komissio on muotoillut yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan keskeiset periaatteet. Komissio pyrkii lisäksi kehitysyhteistyöpolitiikkojensa avulla parantamaan vuoropuhelua ja vahvistamaan kumppanuussuhteita kolmansien maiden kanssa siirtolaisuutta koskevissa asioissa. Nykyiset politiikat ja toimet voidaan jakaa kolmeen luokkaan. Ensimmäiseen luokkaan kuuluvat toimet, joista on vasta päätetty yhteisön kolmansien maiden kanssa toteuttamien yhteistyöohjelmien yhteydessä ja jotka koskevat suoraan siirtolaisuuskysymystä. Toinen luokka käsittää muut toimenpiteet, jotka kuuluvat yleisotsikon hätäapu ja kunnostaminen piiriin. Kolmannen luokan muodostavat yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan ja kehitysohjelmien yleistä tarkoitusta palvelevat toimet, joiden tavoitteena on siirtolaisuuden taustalla olevien työntekijöiden vähentäminen tukemalla kestävää kasvua ja kehitystä sekä lievittämällä köyhyyttä.

5. EU:N SIIRTOLAISPOLITIikka

Komissio on muotoillut yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan pääkohdat kahdessa tiedonannossa ja yksittäisissä lainsäädäntöehdotuksissa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi Tampereella hyväksytty työohjelma käsittää seuraavat kaksi vaihetta: yhteisten oikeusperiaatteiden laatiminen vahvistamaan vähimmäisvaatimukset perustamissopimuksen kattamilla aloilla ja toisaalta lainsäädännön, politiikkojen ja käytäntöjen asteittainen lähentäminen noudattaen avointa yhteensovittamismenettelyä jäsenvaltioiden välillä. Neuvoston omaksuman kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti toimet kohdistuvat siirtolaisuusilmiön moniin eri ulottuvuuksiin.

Komissio on jo tehnyt kaikki lainsäädäntöehdotukset, jotka ovat tarpeen laillisten siirtolaisten sekä heidän perheenjäsentensä maahanpääsyn ja oleskelun edellytyksiä koskevien perussäännösten luomiseksi. Säännöksissä määritellään avoimet menettelyt siirtotyöläisten maahanpääsyä varten. Joidenkin ehdotusten tarkoituksena on myös mahdollistaa yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten liikkuvuus EU:n sisällä. Tämä koskee esimerkiksi yhteisössä pitkään asuneita tai yhteisössä opiskelevia kolmansien maiden kansalaisia. Samanaikaisesti toteutetaan komission helmikuussa 2002 hyväksymän kokonaisvaltaisen suunnitelman mukaisia toimia, joilla vahvistetaan EU:hun suuntautuvan laittoman maahanmuuton, ihmissalakuljetuksen ja -kaupan torjuntaa. Komission huhtikuussa 2002 hyväksymän vihreän kirjan mukaisesti kehitetään myös toimenpiteitä, joilla parannetaan yhteistyötä laittomien maahanmuuttajien palauttamiseksi.

Komissio on myös toimittanut Euroopan parlamentille ja neuvostolle useita lainsäädäntöehdotuksia pohjaksi yhteiselle turvapaikkapolitiikalle, joka vastaa täysin vuonna 1951 tehtyä pakolaisia koskevaa Geneven yleissopimusta sekä muita jäsenvaltioiden kansainvälisiä sitoumuksia koskien pakolaisia, turvapaikanhakijoita ja suojelua ulkomailta hakevia ihmisiä.

Komissio aloitti vuonna 2002 siirtolaisuuden sekä työllisyyden ja sosiaalipolitiikkojen välisiä vuorovaikutussuhteita Euroopan unionissa koskevan tutkimuksen. Siihen perustuvan Eurooppa-neuvoston kesäkuista kokousta valmistelevalle tiedonannon komissio aikoo hyväksyä maaliskuussa 2003.

Maahanmuuttajien kotouttamista ja sopeuttamista yhteiskuntaan edistetään pääasiassa Euroopan sosiaalirahaston, Equal-aloitteen ja rasismien ja muukalaisvihan vastaisten ohjelmien puitteissa.

On itsestään selvää, että komission ehdotusten nopea hyväksyminen, joka riippuu neuvostosta ja jäsenvaltioista, edistää yhteisön maahanmuuttopolitiikan vakauttamista ja auttaa samalla selkeyttämään kolmansien maiden käsitystä yhteisön kannasta tähän alaan liittyvissä kysymyksissä. Yhteisön uskottavuus sen suhteissa kolmansiin maihin siirtolaisuuden hallintaa koskevissa kysymyksissä edellyttää selkeän yhteisön kehityksen vahvistamista maahanmuuttopolitiikan alalla.

6. SIIRTOLAISUUDEN HALLINTAAN SUORAAN LIITTYVÄ TUKI KOLMANSILLE MAILLE

Viime aikoina suuntauksena on ollut siirtolaisuuteen liittyvien ongelmien sisällyttäminen yleisen ulkopoliittikan alaan ja erityisesti yhteisön ulkopoliittikkoihin ja niitä koskeviin ohjelmiin. Siirtolaisuus onkin yhteisön yhteistyö- ja kehitysohjelmien uusi toiminta-alue. Tampereen Eurooppa-neuvoston jälkeen komissio on alkanut sisällyttää pitkän aikavälin yhteistyöpolitiikkaansa ja -ohjelmiinsa useita lailliseen ja laittomaan maahanmuuttoon suoraan liittyviä kysymyksiä. Ohjelmiin on liitetty merkittävää suoraa ja välillistä yhteisön tukea, jolla kolmansia maita autetaan ratkaisemaan laillisen ja laittoman siirtolaisuuden ongelmia. Tämän tiedonannon liitteissä on luettelo ohjelmista ja toiminnoista, jotka koskevat siirtolaisuutta alueellisella ja kansallisella tasolla (yksityiskohtainen kuvaus näistä ohjelmista on maa- tai aluekohtaisten strategia-asiakirjojen liitteinä olevissa alustavissa kansallisissa tai alueellisissa ohjelmissa). Jotkin näistä ohjelmista, kuten erityisesti rajahallinnon kehittämiseen, laittoman maahanmuuton torjuntaan ja muuttoliikkeen hallintaan tarkoitetut, vahvistavat suoraan kolmansien maiden valmiutta hallita muuttovirtoja. *Useimmat kyseisistä ohjelmista on tarkoitus toteuttaa vuosina 2002–2004.* Jotkin niistä ovat jo käynnistysvaiheessa. Toimia ei kuvailla maittain, mutta niiden tärkeimmät alueelliset ominaispiirteet voidaan esittää yhteenvedona seuraavasti:

Välimeren aluetta koskevaan Meda-ohjelmaan kuuluvassa jokin aika sitten hyväksytyssä oikeus- ja sisäasiain alueellisessa kehityksessä komissio käsittelee yleisiä kysymyksiä, jotka liittyvät järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, kuten siirtolaisten salakuljetusta ja ihmiskauppaa harjoittavien rikollisverkostojen vastaisiin toimiin. Komissio tutkii esimerkiksi mahdollisuuksia perustaa Välimeren alueen kumppaneiden ja mahdollisuuksien mukaan jäsenvaltioiden ja Välimeren alueen maiden yhdessä muodostamia poliisin tutkintaryhmiä. Muuttoliikkeeseen kiinnitetään tämän alueellisen ohjelman yhteydessä erityistä huomiota ja komissio on sitoutunut luomaan yhdessä Välimeren maiden kanssa perustan siirtolaisuutta koskevalle kattavalle lähestymistavalle. Välimeren alueen kumppaneiden kanssa meneillään olevat keskustelut tämän alueellisen ohjelman toteuttamisesta ovat hyvin rakentavia ja niiden yhteydessä on suunniteltu laittoman maahanmuuton torjuntaa edistäviä toimia. Näihin kuuluu etenkin poliisin ja tuomioistuimien henkilöstön koulutusta, Euromed-tiedonkeruuverkoston perustaminen ja siirtolaisuuteen liittyvien ilmiöiden monialaista tutkimusta. Lisäksi komissio tutkii eri Meda-ohjelmien yhteydessä tapoja ottaa käyttöön uusia laittoman muuttoliikkeen torjuntaan liittyviä toimia. Yksi toimista, joiden toteutettavuutta voitaisiin harkita, olisi Välimeren etelärannikon satamien välinen verkosto, jonka avulla pystytään vaihtamaan epäilyttäviä aluksia ja laitonta siirtolaisuutta koskevia tietoja. Huomionarvoinen seikka on myös kauttakulku Saharan eteläpuolisesta Afrikasta. Komissio analysoi tämän muuttoliikkeen tärkeimmät syyt voidakseen paremmin ymmärtää sen taustavoimia ja saada selville, miten niihin on mahdollista vaikuttaa.

Länsi-Balkanilla Cards-alueohjelma keskittyy tukemaan Albanian, Bosnian ja Hertsegovinan, Kroatian, Jugoslavian liittotasavallan Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian osallistumista vakautus- ja assosiaatioprosessiin, joka muodostaa EU:n kyseistä aluetta koskevan politiikan perustan. Tavoitteena on alueellisen yhteistyön edistäminen muun muassa oikeus- ja sisäasioiden alalla. Koska tämä on EU:hun rajoittuva alue, jonka rajat vuotavat ja infrastruktuurit ovat heikkoja, siirtolaisuutta koskevan alueellisen yhteistyön tukeminen on erityisen tärkeää. Rajavalvonnan tukemisessa painopiste on laitteissa ja infrastruktuurissa. Sitä täydennetään tukemalla instituutioiden luomista, antamalla teknistä apua ja toteuttamalla kummitoimintatyyppisiä järjestelyjä. Erityistä huomiota kiinnitetään rajavalvontaan Romanian vastaisella rajalla, kansainvälisillä lentokentillä ja meren äärellä sekä satamissa. Tärkeinä pidetään lisäksi valvontatoimia vilkkailla rajanylityspaikoilla, asianmukaisten maan tarvittavien palvelujen kehittämistä, poliisitoimen ja muiden laitosten valmiuksien vahvistamista kansallisella ja alueellisella tasolla rikollisuuden ja laittoman siirtolaisuuden torjumiseksi, toimien yhteensovittamista rajavalvontaviranomaisten, kansallisten poliisiviranomaisten ja tullitoimipaikkojen välillä sekä tietojen jakamista ja yhteisiä tutkimuksia. Kansainvälistä yhteensovittamista tehostetaan sekä ennaltaehkäisyyn tasolla (esimerkiksi vaihtamalla tietoja) ja toiminnan tasolla (esimerkiksi toteuttamalla yhteisiä tutkintatoimia siirtolaisten salakuljetuksen torjumiseksi tai laittomien maahanmuuttajien palauttamiseksi).

Itä-Euroopassa ja Keski-Aasiassa nykyiseen Tacis-ohjelmaan kuuluva alueellinen oikeus- ja sisäasioihin liittyvä ohjelma keskittyy käsittelemään kolmea pääaihetta. Niistä ensimmäinen on kattavan rajahallinto-, maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän kehittäminen laittomien maahanmuuttajien salakuljetuksen torjumiseksi ja laittomien muuttovirtojen patoamiseksi (käytännön toimenpiteisiin kuuluu rajavalvontalaitteiden toimittaminen ja rajavartioiden kouluttaminen sekä kumppanimaiden hallinnollisten valmiuksien vahvistaminen lailliseen siirtolaisuuteen ja turvapaikanhakuun liittyvien asioiden hoitamista varten). Toinen aihe on huumekaupan torjunta luomalla "suodatinjärjestelmä" Afganistanin ja silkkitien varrella olevien alueiden välille. Kolmas on tehokkaiden lahjonnan torjuntatoimien käyttöönotto kumppanimaissa pyrkimällä luomaan tehokkaasti vaikuttavaa lainsäädäntöä ja kehittämällä julkishallinnon ja kansalaisyhteiskunnan noudatettavaksi soveltuvia käytäntöjä, joilla voidaan varmistaa kestävä menettelyt lahjontaa vastaan. Tämä ulottuvuus vaikuttaa todennäköisesti myös laittomaan siirtolaisuuteen. Tämän lisäksi Tacisin uuteen Keski-Aasian alueohjelmaan sisällytetään yhteistyö siirtolaisuutta ja siihen liittyviä kysymyksiä koskevista asioista, joita ovat rajahallintovalmiuksien parantaminen, rajanylityspaikkojen rakentaminen Freghanan laakson kolmen valtion raja-alueelle rajat ylittävän kaupan sekä ihmisten ja tavaroiden vaivattoman liikkumisen edistämiseksi, rajat ylittävän yhteistyön tukeminen toimivaltaisten lain täytäntöönpanoviranomaisten sekä alueen raja- ja tullitoimipaikkojen välillä, huumausaineiden torjuntatoimien jatkaminen ja rahanpesun torjuntajärjestelmien käyttöönotto Kazakstanissa ja Uzbekistanissa.

Jos ohjelman mukaiset siirtolaisuuteen suoraan liittyvät toimet ovat erityisen tärkeitä näille kolmelle tulevaan laajentuneeseen Eurooppaan rajoittuvalle alueelle, siirtolaisuuskysymyksen merkitys lisääntyy myös muiden alueiden kanssa käytävässä keskustelussa ja niiden kanssa tehtävässä yhteistyössä, vaikka kysymys ei ole niiden osalta vielä kehittynyt yhtä pitkälle.

Aasian osalta siirtolaisuutta koskeva vuoropuhelu on jo aloitettu ASEM-kokousten muodossa ja se on lähtenyt hyvin käyntiin. Vuoropuhelu on johtanut yhteistyötä maahanmuuttovirtojen hallinnassa koskevan ASEM-ministerikokouksen järjestämiseen huhtikuussa 2002. Kokouksen tuloksena oli poliittinen julistus maahanmuuttovirroista (niin kutsuttu Lanzasen julistus). Yhteistyön jatkumisesta myöhemmin on myös sovittu, ja sen yhteydessä asiasta kiinnostuneet ASEM-kumppanit tekevät yhteisiä aloitteita. Tätä tarkoitusta varten kumppanit

päättivät myös perustaa yhteyspisteverkoston käytettäväksi tarpeen mukaan kumppanien välisten laittomia siirtolaisvirtoja sekä vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja koskevien asiantuntijatasolla järjestettävien kokousten ja maahanmuuttoviranomaisten pääosastotasolla pidettävien tulevien ASEM-kokousten koordinoinnissa ja valmistelussa. Ensimmäinen tämäntyyppinen kokous voitaisiin pitää ennen vuoden loppua.

Latinalaisen Amerikan osalta komissio on alkanut tutkia tapoja, joilla voitaisiin luoda vuoropuhelu sen ja yhteisön alueen välisestä muuttoliikkeestä. Nämä toimenpiteet perustuvat Madridissa toukokuussa 2002 pidetyn EU:n, Latinalaisen Amerikan ja Karibian huippukokouksen poliittiseen julistukseen, jossa kummankin alueen valtiot sitoutuivat tekemään kokonaisvaltaisen analyysin alueidensa väliseen muuttoliikkeeseen liittyvistä eri kysymyksistä.

AKT-maihin liittyvässä Cotonoun sopimuksessa, joka allekirjoitettiin kesäkuussa 2000 ja jonka on määrä tulla pian voimaan, on erityismääräyksiä siirtolaisuutta ja erityisesti laittoman maahanmuuton torjuntaa koskevasta yhteistyöstä (13 artikla). Siirtolaisuus on aiheena AKT:n ja EU:n kumppanuutta koskevassa perusteellisessa vuoropuhelussa ja AKT:n ja EU:n ministerineuvosto *tarkastelee laittomaan siirtolaisuuteen liittyviä kysymyksiä luodakseen tarpeen mukaan keinot ennalta ehkäisevälle politiikalle*. Cotonoun sopimuksessa on myös vakiomuotoinen *takaisinottolauseke* sekä osallistumissitoumus neuvotteluihin *takaisinottosopimuksista*, jos jompikumpi osapuolista niitä pyytää. Cotonoun oikeudellisesti sitovien järjestelyjen yhteydessä on näin ollen täysin sääntöjen mukaista liittää laitonta siirtolaisuutta tai takaisinotto-ongelmia koskevat kysymykset joko koko AKT-ryhmän tai asianomaisten yksittäisten AKT-maiden kanssa käytävän poliittisen vuoropuhelun asialistalle (8 artikla).

Näitä alueellisia lähestymistapoja siirtolaisuusasioita koskevaan yhteistyöhön täydentämään on kehitetty erilaisia maakohtaisia, suoraan muuttoliikettä koskevia yhteistyöohjelmia esimerkiksi Marokon, Balkanin maiden, uusien itsenäisten valtioiden ja Kiinan kanssa.

7. HÄTÄAPU JA KUNNOSTAMINEN

Humanitaarinen apu ei riitä eikä sovellu kaikkien pitkään jatkuneista kriiseistä kuten pitkäaikaisesta pakolaisuudesta johtuvien tarpeiden täyttämiseen eikä sillä näin ollen voida yksin varmistaa pysyvien ja kestävien ratkaisujen löytymistä. Tässä tiedonannossa on syytä kiinnittää erityistä huomiota hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämiseen (LRRD). Komissio antoi huhtikuussa 2001 asiaa käsittelevän tiedonannon erityisesti varmistaakseen, että hätäapu suunnitellaan siten, että kun se asteittain lakkaa, käyttöön otetaan asteittain muita välineitä, jotka toimivat pitemmän aikavälin kehitystavoitteiden hyväksi.

Toimista, jotka koskevat kotiseudultaan siirtymään joutuneiden väestöryhmien avustamista Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaissa annetun asetuksen 2130/2001 mukaiset yhteisön toimenpiteet ovat esimerkki välineestä, jonka tarkoituksena on humanitaaristen toimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen. Niillä on hankittu tulevan kehityksen perustaksi tarvittavaa kokemusta ja luotu instituutioita valmistelevat mekanismit. Muilla maantieteellisillä alueilla kotiseudultaan siirtymään joutuneiden väestöryhmien avustustoimet

rahoitetaan suoraan muista yleisistä rahoitusvälineistä kuten Euroopan kehitysrahastosta (EKR) tai MEDA-ohjelmasta²².

Pakolaisten uudelleensijoittaminen tai kotimaahansa konfliktin päätyttyä palaavien pakolaisten tukeminen edellyttävät läheistä yhteistyötä naapurimaiden kesken. Jos pakolaiset palaavat liian aikaisin konfliktialueelle, jossa jakolinjat, epäluottamus ja traumat ovat ehkä edelleen syvät, tuloksena voi olla uusia vastakkainasetteluja, konflikteja tai väkivaltaa. Ajoitus ja koordinointi ovat siksi avainasemassa. Kotiseutunsa jättämään joutuneiden hyväksi on jo käynnissä tai valmisteilla lukuisia ohjelmia (esim. Cards-ohjelman yhteydessä). Yhteisön edelleen tukemisiin aloitteisiin kuuluvat esimerkiksi sellaiset ohjelmat, joilla helpotetaan sellaisten pakolaisten, jotka eivät halua palata kotimaahansa, sijoittautumista isäntämaahan ja joilla vähennetään tällaisen puolittain pysyvän sijoittautumisen aikaansaamia sosiaalisia ja poliittisia paineita (esimerkiksi entisessä Jugoslaviassa olevien, kotiseutunsa jättämään joutuneiden muiden kuin albaanien paluu) ja ohjelmia, joilla helpotetaan paluuta rajojen yli konfliktin jälkitilanteessa. Yhteistyö edellyttää kansainvälisen yhteisön tukea – erityisesti kun kyse on tiedonkulusta ja yhteisistä tavoista suhtautua kansalaisuuteen, eläkkeisiin, sosiaaliturvaan, terveydenhuoltoon ja koulutukseen.

8. PITEMMÄN AIKAVÄLIN KYSYMYKSET; VAIKUTTAMINEN TYÖNTÖTEKIJÖIHIN

Komissio katsoo, että yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikka parantaa EU:n siirtolaispolitiikan tehokkuutta ja edistää sen tavoitetta eli muuttovirtojen hallintaa. Yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikalla vaikutetaan työntekijöihin, jotka ovat muuttovirtojen perussyitä, ja sen tavoitteena on lyhentää muuttopiikin kestoa. Yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikalla pyritään lisäksi ehkäisemään ja vähentämään pakon sanelemaa siirtolaisuutta sekä etelä-pohjois- että pohjois-etelä-suunnassa. Sillä autetaan kehitysmaita huolehtimaan pakolaisvirroista ja maan sisällä siirtymään joutuneista. Tätä taustaa vasten vaikuttaa siltä, että EY:n kehitysyhteistyöpolitiikan köyhyyspainotus ja nykyiset prioriteettialat olisi säilytettävä.

Eurooppa-neuvosto tukee tätä toimintamallia: Sevillan-kokouksessaan se vahvisti, että *"Euroopan unionin on – – pidettävä pitkän aikavälin pysyvänä tavoitteenaan yhdenmukaista, maailmanlaajuista ja tasapuolista lähestymistapaa, jolla puututaan laittoman maahanmuuton perussyihin"*. Samassa yhteydessä neuvosto muistutti *"taloudellisen yhteistyön tehostamisen, kauppavaihdon kehittämisen, kehitysavun ja konfliktien ehkäisyn olevan keinoja edistää kyseisten maiden vaurautta ja sitä kautta myös keinoja vähentää muuttoliikkeiden syitä"*²³.

Neuvosto ja komissio hyväksyivät marraskuussa 2000 yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevan poliittisen julkilausuman. Yhtenä sen tavoitteista oli yhteisön kehitysyhteistyön keskittäminen rajalliseen määrään ensisijaisia alueita. Kehitysyhteistyöpolitiikalla on nyt vakiintuneet yleiset puitteet, eikä niitä pidä horjuttaa uusilla painopistealueilla. Euroopan yhteisön kehitysyhteistyö käsittää kuusi ensisijaista kehityspoliittista osa-aluetta, joista jokaisen painopiste on köyhyyden vähentämisessä²⁴. Neuvoston ja komission julkilausumassa nimettiin lisäksi kolme horisontaalista tai monialaista ongelmaa (sukupuolten välinen tasa-arvo, ympäristönsuojelu ja ihmisoikeudet).

Jotta siirtolaisuuden positiiviset vaikutukset kehitykseen voitaisiin maksimoida ja sen negatiivisia vaikutuksia vähentää, siirtolaisuuskysymykset olisi otettava kiinteäksi osaksi

²² Tässä yhteydessä komissio kannattaa kyseisen asetuksen 2130/2001 mukaisesti rahoitettujen toimien liittämistä laajempaan Aasian ja Latinalaisen Amerikan hyväksi toteutettavaan ohjelmaan.

²³ Eurooppa-neuvoston päätelmät, Sevilla 21.–22. kesäkuuta 2002.

²⁴ KOM(2000) 212 lopullinen, 26.4.2000.

yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaa ja sen köyhyyden vähentämiseen tähtääviä strategioita. Jotta yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikka ja maahanmuuttopolitiikka olisivat keskenään johdonmukaisia, on tarkasteltava systemaattisesti siirtolaisuusasioiden ja toisaalta EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan painopistealojen ja monialaisten aiheiden välistä suhdetta sekä selvitettävä mahdollisesti tarvittavat toimenpiteet. Joillakin kehitysyhteistyöpolitiikan aloilla olisi harkittava tätä taustaa vasten lisätoimia. Kyseiset alat ovat:

Kauppa ja kehitys

Työpaikkojen luominen kehitysmaihin ja niiden turvaaminen siellä on tehokkain tapa puuttua kansainvälisen siirtolaisuuden tärkeimpään työntekijään: työttömyyteen ja taloudellisten näkymien puuttumiseen. Yhteisön maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden edistämiseksi yhteisön tulisi näin ollen jatkaa toimia kehitysmaiden tuotteiden tosiasiallisen pääsyn helpottamiseksi EU:n ja muiden teollisuusmaiden markkinoille sekä kehitysmaiden maailman kauppajärjestelmään yhdentymisen edistämiseksi Dohan kehitysohjelman tavoitteiden mukaisesti. Niin ikään yhteisö jatkaa etelä–etelä-suuntaisen kauppavaihdon tehostamista, kehitysmaihin suuntautuvien ulkomaisten investointien edistämistä ja perustayönormien käyttöönoton tukemista. Näillä aloilla jo nyt ajettavat toimintastrategiat edistävät yhteisön maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden saavuttamista, joten niitä olisi mahdollisuuksien mukaan vahvistettava.

Siihen nähden, miten tavaroiden ja pääoman liikkuvuuden vapauttamisessa on edistytty, kansainväliset keskustelut ihmisten vapaasta liikkuvuudesta ovat vielä aivan alkuvaiheissaan. Euroopan yhteisön olisi viritettävä asiasta lisää keskustelua ja pohdintaa mm. WTO:n, ILO:n, Maailmanpankin ja muiden asiaan liittyvien kansainvälisten järjestöjen piirissä.

Konfliktien ehkäisy, alueellinen yhdentyminen ja yhteistyö

Kuten EU:n historia on osoittanut, alueellinen yhdentyminen ja yhteistyö on paras keino sotaan ja väkivaltaisista selkkauksista vastaan. Alueellisen yhdentymisen tukeminen kehitysmaissa on myös rakenteellista toimintaa sellaisten konfliktien välttämiseksi, jotka aiheuttavat pakolaisuutta. Meneillään olevia alueelliseen yhdentymiseen ja konfliktien ehkäisemiseen liittyviä toimia ja ohjelmia jatketaan ja tarvittaessa vahvistetaan. Niistä mainittakoon tuki alueellisille järjestöille, joiden selvänä tavoitteena on konfliktien ennaltaehkäisy.

Yhteisön tukea konfliktien ehkäisemiseen keskittyville alueellisille toimille (esim. sovittelutoiminta, tuki sotilaiden kotiuttamisen, aseistariisunnan ja yhteiskuntaan sopeuttamisen sekä taistelijoiden kuntouttamisen ohjelmille eli DDRR-ohjelmille, rauhanverkot sekä niukkojen luonnonvarojen yhteishallinta) vahvistetaan. Yhteisö tukee edelleen myös rajaseutujen yhteistyöohjelmia, joilla pyritään edistämään alueellista sovintoa ja helpottamaan jännitteitä raja-alueilla – esim. infrastruktuurihankkeet, jotka hyödyttävät suoraan tuotantosektorin toimintaa ja paikallista liiketoimintaympäristöä sekä kansalaisyhteiskunnan ja -järjestöjen toimintaa.

Institutionaalisten valmiuksien lisääminen ja hyvä hallinto

Puutteellisesti toimivat demokraattiset rakenteet, heikot instituutiot, oikeusvaltioperiaatteen puuttuminen ja huono hallinto ovat kaikki pakon saneleman siirtolaisuuden suuria työntekijöitä. Yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikka pyrkii vaikuttamaan näihin haasteisiin ja jatkaa niihin vaikuttamista myös pakolaisvirtojen torjumiseksi. Tässä yhteydessä toteutettavia toimia ovat institutionaaliset ja perustuslailliset uudistukset, hallitusta ja oppositiota edustavien ryhmien välisen vuoropuhelun tukeminen, vaalijärjestelmän ja vaalikäytäntöjen

uudistaminen, puoluejärjestelmän, median ja kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen, välitystoiminta kiistelevien ryhmien välillä, toimenpiteet ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen oikeuksien vahvistamiseksi ja takaamiseksi, korruption vastaiset toimenpiteet sekä poliisin, oikeusjärjestelmän ja virkamiesjärjestelmän uudistaminen.

Elintarviketurva ja maaseudun kestävä kehittäminen

Nälkä on merkittävä työntekijä siirtolaisuudelle. Monet viimeaikaiset pakolaisten massamuutot ovat olleet kuivuuden ja katojen aiheuttamia. Siksi *elintarviketurvaa* ja ruoan ja veden saatavuutta parantava kehitysyhteistyöpolitiikka rajoittaa selviytymistarpeen sanelemaa köyhien muuttoliikettä.

Laajemmin maaseudun kestäväan kehittämiseen tähtäävä kehitysyhteistyöpolitiikka, jolla tarjotaan maaseudun asukkaille riittävästi työpaikkoja ja tyydyttävä tulotaso, vähentää maalta kaupunkeihin muuttavien määrää. Maastamuutto alkaa usein juuri kaupungeista.

Siirtolaisuuden ja maaseudun kehittämisen yhteys on erityisen selkeä eteläisten maiden keskinäisessä muuttoliikkeessä, jossa maaseudulta kotoisin olevat pakolaiset ryhtyvät toimimaan maatalouden parissa isäntämaassa. Näissä olosuhteissa yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikalla tulisi auttaa pakolaisia vastaanottavia kehitysmaita pakolaisten vapaaehtoisessa sijoittamisessa ja integroimisessa maaseudun kehittämisprosessiin.

OSA C – POLITIIKAN KEHITTÄMINEN

9. POLITIIKKA KOSKEVA VUOROPUHELU JA SIIRTOLAIUSLAUSEKE

Nykyisten ja tulevien assosiaatio- tai yhteistyösopimusten yhteydessä EU asettaa tästedes siirtolaisuuden ja kehityksen yhteyden järjestelmällisesti poliittisten vuoropuhelujen asialistalle ja ottaa muuttoliikkeeseen liittyvät kysymykset esille taloudellisessa ja sosiaalisessa vuoropuhelussa. Tätä vuoropuhelua ei tulisi rajoittaa koskemaan pelkästään toimia, jotka liittyvät laittomaan muuttoliikkeeseen ja takaisinottoon, vaan siihen voitaisiin myös sisällyttää esimerkiksi:

- muuttoliikkeen perussyyt ja mahdollisuudet vaikuttaa niihin kokonaisvaltaisin toimin;
- yhteisön lainsäädäntöön perustuva maahanmuuttopolitiikka ja muuttoliikkeen hallinta asianomaisessa kolmannessa maassa sekä – tilanteen mukaan – laittoman muuttoliikkeen torjuntapolitiikat, jotka koskevat erityisesti ihmisten salakuljetusta ja ihmiskauppaa, sekä laittomien maahanmuuttajien palauttamisen ja takaisinoton mahdollistaminen;
- EU:ssa asuvien ja työskentelevien laillisten siirtolaisten tehokkaampi kotouttaminen korostaen erityisesti laillisesti työssä olevien ulkomaisten työntekijöiden tasa-arvoista kohtelua ja politiikkoja, joilla pyritään estämään EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten syrjintää; erityistä huomiota tulisi kiinnittää rasismiin ja muukalaisvihan torjuntaan sekä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestämiseen sekä opiskelijoiden ammatilliseen integrointiin lähtömaissaan; tavat säännellä vähän koulutettujen työntekijöiden kysyntää ja tarjontaa esimerkiksi myöntämällä väliaikaisia työlupia, jotta laitonta maahanmuuttoa EU:hun kiihdyttävät vetotekijät saataisiin merkittävästi vähenemään;
- "osaamiskierron" helpottaminen ja tavat auttaa EU:ssa laillisesti oleskelevia halukkaita siirtolaisia osallistumaan alkuperämaansa kehittämiseen;

Tampereella kokoontunut Eurooppa-neuvosto tähdensi, että kumppanuus lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa on EU:n ulkosuhteisiin kuuluvien siirtolaisuuskysymysten keskeinen osatekijä. Sevillassa kesäkuussa 2002 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti *Euroopan unionia ja Euroopan yhteisöä lisäämään kaikkiin tuleviin muiden maiden kanssa tehtäviin yhteistyösopimuksiin, assosiaatiosopimuksiin tai vastaaviin sopimuksiin muuttovirtojen yhteistä hallintaa ja laittoman maahanmuuton osalta pakollista takaisinottoa koskevat lausekkeet.*²⁵

Kuten muissakin viimeaikaisissa kumppanuus- ja yhteistyösopimuksissa myös EU:n ja AKT-maiden tekemässä Cotonoun sopimuksessa on yhteistyötä maahanmuuttoasioissa koskevia nimenomaisia määräyksiä mm. laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Ottaen huomioon marraskuussa 2002 hyväksytyt neuvoston päätelmät kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostamisesta muuttovirtojen hallinnassa komissio katsoo, että Cotonoun sopimuksen 13 artikla muodostaa kattavan ja tasapainoisen toimintasuunnitelman, jota voitaisiin käyttää tuleviin muiden maiden kanssa tehtäviin sopimuksiin neuvoteltavien siirtolaisuuslausekkeiden mallina. Komissio katsoo kuitenkin, että tämä malli olisi pidettävä riittävän joustavana, jotta sitä voidaan soveltaa neuvotteluolosuhteiden mukaisesti ja kunkin yksittäistapauksen erityispiirteitä vastaavasti.

10. AMMATTITYÖVOIMA

Yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaa heikentävät usein aivoviennin kielteiset vaikutukset. Tätä ongelmaa koskeva lähestymistapa perustuu pyrkimykseen lisätä taloudellisesti houkuttelevien työpaikkojen saatavuutta lähtömaissa. Sitä varten voitaisiin harkita seuraavia strategioita:

- edistetään tehtävien ulkoistamista teollisuusmaista kehitysmaihiin esim. tietotekniikassa ja tutkimus- ja kehitystoiminnassa. Ulkoistamisjärjestely synnyttäisi eräänlaista globaalia etätyötä: kehitysmaiden pitkälle koulutetut (ja suhteellisen hyväpalkkaiset) työntekijät myisivät palvelujaan teollisuusmaiden yrityksille. Ulkoistamisjärjestelyihin voi myös kuulua lyhytkestoisia työtehtäviä EU:ssa. Tämän mahdollistamiseksi jäsenvaltioiden voi olla tarpeen tarkistaa viisumimääräyksiään;
- rohkaistaan poliittisten keskustelujen yhteydessä kehitysmaita ajamaan sellaista työvoimapolitiikkaa, jolla ulkomailla työskenteleviä ammattitaitoisia maastamuuttajia houkutellaan takaisin kotimaahan ja heidät integroidaan uudelleen sen työelämään. Suotuisten työskentelyolosuhteiden lisäksi tarvitaan käytännön järjestelyjä mm. ulkomailla hankitun koulutuksen ja kokemuksen tunnustamiseksi;
- Mahdollistetaan virtuaalinen paluu sellaisille siirtolaisille, jotka haluavat edistää lähtömaansa taloudellista ja sosiaalista kehitystä hankkimatta sieltä pysyvää asuinpaikkaa. Tässä yhteydessä voitaisiin kiinnittää huomiota esimerkiksi ulkomailta peräisin olevan väestön käytettävissä olevien yhteydenpitomahdollisuuksien vahvistamiseen heidän kotimaansa tai -alueensa kanssa (esim. järjestämällä etäluentoja, joita akateemiset maastamuuttajat pitävät paikallisille yliopistoille paikallisilla kielillä).

Aivoviennistä näyttää kärsivän erityisesti Afrikan terveydenhuoltoala, joka kamppailee ankarasti Aids-pandemian kukistamiseksi.ambia on muutamassa vuodessa menettänyt ulkomaille kolme neljännessä kansalaisuudeltaan sambialaisista lääkäreistä. Nigeriasta on taas

²⁵ Eurooppa-neuvoston päätelmät, Sevilla 21.–22. kesäkuuta 2002.

muuttanut teollisuusmaihin 21 000 lääkäriä. Huomattavia määriä nigerialaisia ja eteläafrikkalaisia sairaanhoitajia värvätään EU:hun, jossa palkat ovat jopa kymmenkertaiset.

- Ottaen huomioon kyseisten maiden terveydenhoidon hälyttävä tilanne EU:n olisi tutkittava mahdollisuuksia vahvistaa käytäntönsä, joiden mukaan terveydenhoitoalan julkiset laitokset pidättäytyvät rekrytoimasta aktiivisesti lääketieteen alan henkilökuntaa Saharan eteläpuolisesta Afrikasta ja muista kehitysmaista, joissa on pulaa tällaisesta henkilöstöstä.

EU:ssa ja Pohjois-Amerikassa työskentelee tätä nykyä noin 100 000 afrikkalaista.²⁶ Samaan aikaan Saharan eteläpuolisessa Afrikassa työskentelee noin 100 000 ei-afrikkalaista asiantuntijaa, joista useimmat toimivat kehitysyhteistyöhön tai humanitaarisen apuun liittyvissä tehtävissä. Nämä ei-afrikkalaiset taloudellisista syistä siirtolaisiksi lähteneet – joista suuri osa on lääketieteen alan työntekijöitä – pitävät hallussaan työpaikkoja, jotka eivät yleensä ole pätevien afrikkalaisten haettavissa yhtä edullisin ehdoin.

- Tässä tilanteessa yhteisö voisi tarjota EU-maista tulevan henkilöstön nykyisin hallussaan pitämiä työpaikkoja – erityisesti kehitysyhteistyöhön liittyviä – paikallisille niin edullisin taloudellisin ehdoin, että ne tarjoavat vaihtoehdon maastamuutolle. Menettelyn helpottamiseksi on uudistettava kehitysmailla tarjottavaan tekniseen apuun liittyviä menettelysääntöjä ja tämä toiminta on koordinoitava UNDP:n kanssa.

11. TAKAISINOTTOSOPIMUKSET

Yhteisö allekirjoitti 27. marraskuuta 2002 Hongkongin kanssa tehdyn takaisinottosopimuksen. Sri Lankan kanssa tehty sopimus ratifioitiin toukokuussa 2002 ja Macaon kanssa tehty sopimus lokakuussa 2002. Lisäksi neuvosto on komission suositusten mukaisesti hyväksynyt päätökset, joiden mukaisesti komissiolla on valtuudet neuvotella takaisinottosopimuksista Euroopan unionin ja Venäjän (2000), Pakistanin (2000), Marokon (2000) ja Ukrainan (2002) kanssa. Näihin maihin on jo oltu alustavasti yhteydessä muodollisten neuvottelujen valmistelemiseksi.

Neuvoston 29. huhtikuuta 2002 tekemien päätelmien ja Sevillan päätelmien mukaisesti komissio esitti neuvostolle lokakuussa 2002 suositukset neljän neuvoston päätöksen tekemiseksi. Niiden mukaan komissio saisi neuvotteluvaltuuden Euroopan yhteisön sekä Albanian, Algerian, Kiinan ja Turkin välisiä takaisinottosopimuksia varten.

Komissio aloittaa yhteisön puolesta – jos ja kun tämä sitä pyytää – neuvottelut uusista takaisinottosopimuksista AKT-maiden kanssa Cotonoun sopimuksen perusteella sen jälkeen, kun se on ratifioitu. Cotonoun sopimuksen 13 artiklassa on jo yksiselitteinen sitoumus, jolla kukin AKT-valtio *"hyväksyy niiden kansalaistensa palauttamisen ja takaisinoton, jotka oleskelevat laittomasti jonkin Euroopan unionin jäsenvaltion alueella, ja ottaa heidät vastaan kyseisen jäsenvaltion pyynnöstä ilman lisämuodollisuuksia"*. Yksi laittomasti maassa oleskeleviin henkilöihin liittyvistä pääongelmista on kuitenkin henkilöllisyyden osoittavien asiakirjojen puuttuminen ja siitä johtuvat vaikeudet määritellä kunkin henkilön kansallisuus. Siksi olisi usein asianmukaista, että kyseinen velvoite ulotettaisiin koskemaan myös kolmansien maiden kansalaisia. Tämä seikka voitaisiin ottaa huomioon mahdollisissa tulevilla AKT-maiden kanssa tehtävissä takaisinottosopimuksissa ja niissä kiinnitettäisiin lisäksi huomiota myös käytännöllisiin ja hallinnollisiin järjestelyihin sekä muihin takaisinotto- ja palautusmenettelyihin. Kyseisistä sopimuksista neuvotellaan 13 artiklan

²⁶ IOM, World Migration Report, 2000.

täytäntöönpanoon liittyvässä laajemmassa asiayhteydessä, johon kuuluvat myös sen kehitysyhteistyöhön liittyvät ulottuvuudet ja muut näkökohdat, jotka ovat erityisen tärkeitä AKT-maille. Komissio esittää tarkempia ehdotuksia myöhemmin samassa yhteydessä, kun se esittää laillisten maahanmuuttajien kotouttamista EU:hun koskevan tiedonannon.

Tähänastiset kokemukset ovat osoittaneet, että yksinomaan yhteisön etua palvelevaksi nähdyn takaisinottosopimuksen neuvotteluun tarvittava aikaa ei ole syytä aliarvioida eikä niistä ole odotettavissa pikaisia tuloksia. Sopimukset voivat toimia vain osana laajempaa yhteistyöohjelmaa, jossa otetaan asianmukaisella tavalla huomioon kumppanimaiden ongelmat niiden pyrkiessä vaikuttamaan siirtolaisasioihin. Tästä syystä komissio katsoo, että kysymystä rohkaisevista elementeistä – toisin sanoen kannustimista kolmansille maille, jotta nämä olisivat halukkaita yhteistyöhön neuvotellessaan ja päättäessään yhteisön kanssa tehtävistä takaisinottosopimuksista – olisi harkittava maakohtaisesti käytäessä vuoropuhelua kyseisten kolmansien maiden kanssa kokonaisvaltaisesta politiikasta, yhteistyöstä ja ohjelmista.

Tässä yhteydessä komissio voisi harkita tarvittaessa erityisen tuen antamista takaisinottosopimusten valmistelemista ja täytäntöönpanoa varten kolmansissa maissa. Tuella lisättäisiin teknistä ja taloudellista apua, joka rohkaisee parantamaan muuttovirtojen hallintaa. Erityistuki voitaisiin rahoittaa budjettikohdasta B7-667, jossa on tarvittavat lisävarat ottaen huomioon kyseisen budjettikohdan täydentävyyden muuhun rahoitukseen ja EU:n kokonaisbudjettiin nähden. Tämän budjettikohdan ohjelmointi on myös toteutettava asianomaiseen maahan sovellettavan yleisen kehitysstrategian mukaisesti ja toteutuksessa on noudatettava voimassa olevia yhteisön ulkoisen avun ohjelmia koskevia periaatteita, menettelyjä ja toimintatapoja. On myös korostettava, että kyseisiä tukitoimenpiteitä kehitetään yhdessä jäsenvaltioiden kanssa noudattaen työnjaon ja velvoitteiden kohtuullisen jakautumisen periaatetta.

Tietyissä tapauksissa tämä erityinen lisätuki ei ehkä ole riittävän houkutteleva. Takaisinottosopimuksista voikin aiheutua huomattavia seurauksia asianomaisille kolmansille maille. Kauttakulkumaina ne saattavat joutua vastaamaan huomattavista velvoitteista, jotka ovat luonteeltaan sekä teknisiä että taloudellisia, koska kyseiset maat joutuvat huolehtimaan kyseisten henkilöiden palauttamisesta alkuperämaahansa. Jopa maan omien kansalaisten sopeuttaminen uudelleen yhteisöön saattaa aiheuttaa maan työmarkkinoille tai valtion rahoittamille tukiohjelmille lisärasitteita.

Tällaisissa tapauksissa ja ottaen huomioon kyseisten kolmansien maiden kanssa toteutettava kokonaisvaltainen politiikka, yhteistyö ja ohjelmointi, Euroopan yhteisön ja jäsenvaltioiden pitäisi olla valmiita harkitsemaan lisäkannustimien käyttöä. Yhteisön tasolla liikkumavara tällaisten kannustimien käytössä on kuitenkin rajallinen.

Kannustimia, joilla helpotetaan yhteistyötä tekevien kolmansien maiden pääsyä markkinoille tai alennetaan niiden tuotteisiin sovellettavia tariffeja, olisi harkittava ainoastaan, jos ne noudattavat täysin WTO:n sääntöjä. Siinä tapauksessa, että käytettävissä olevien varojen määrä pysyy ennallaan, ylimääräinen kehitysapu sellaisille maille, joiden kanssa komissio haluaa neuvotella takaisinottosopimuksista, supistaisi myös muille kolmansille maille myönnettävää apua ja rankaisisi niitä, joilla ei ole vastaavaa siirtolaisongelmaa. Maahanmuuttopolitiikan alalla toteutettavat korvaavat toimenpiteet kuten yhteistyötä tekeviin maihin sovellettavan viisumipolitiikan helpottaminen tai siirtotyöläisikiintiöiden nostaminen vaikuttavat yhtä vaikeasti neuvoteltavilta asioilta, koska ne edellyttäisivät jäsenvaltioilta huomattavaa yhteistyötä ja merkittävää yhteensovittamista jäsenvaltioiden kesken.

Cotonoun sopimuksen 13 artikla merkitsee jo sopimuspuolille selvää oikeudellista velvoitetta ottaa takaisin omat kansalaisensa, jotka oleskelevat laittomasti toisen sopimuspuolen alueella. Siksi komissio katsoo, että kahdenvälisen takaisinottosopimusten tekeminen ei edellytä tällaisten ylimääräisten taloudellisten kannustimien käyttöä, joten niitä ei tule soveltaa kyseisiin maihin.

Komissio katsoo myös, että tasapainoinen lähestymistapa edellyttää mahdollisten ratkaisujen tapauskohtaista tarkastelua ottaen huomioon asianomaisen kolmannen maan merkitys Euroopan unioniin tulevien siirtolaisvirtojen lähteenä ja lisäksi myös kyseisen kolmannen maan erityinen asema ja sen suhteet yhteisöön ja jäsenvaltioihin sekä yhteistyö näiden kanssa.

12. STRATEGIAT JA OHJELMAT; PUOLIVÄLIN TARKASTELU

Edellä 6, 7 ja 8 luvussa mainittujen toimien monivuotisessa suunnittelussa, ohjelmoinnissa ja toteutuksessa kysymys siitä, tulisiko siirtolaisuuteen kiinnittää erityistä huomiota ja jos, niin millä tavoin, on pohdittu tapauskohtaisesti laadittaessa maa- ja aluekohtaisia strategia-asiakirjoja, mihin prosessiin jäsenvaltiot ovat täysin osallistuneet. Kun siirtolaisuusasiat otetaan mukaan maa- ja aluekohtaisiin strategia-asiakirjoihin normaalin ohjelmasuunnittelua koskevan vuoropuhelun kautta, on varmistettu, että kulloinenkin maa tai alue on prosessissa täysin mukana ja sitoutuu siihen ja että toimenpide eriytetään ja priorisoidaan tarpeiden ja poliittisen tilanteen mukaan. Komission tavoitteena on myös ollut täysipainoinen koordinointi ja täydentävyys yhteisön ja EU-maiden toimenpiteiden kesken.

Samojen menettelyjen mukaisesti komissio on jo korostanut haluaan käyttää maakohtaisten strategia-asiakirjojen puolivälin tarkastelun (joka on suunniteltu alkavaksi vuonna 2003) tarjoamaa mahdollisuutta tutkia, missä määrin tiettyjen muuttoliikettä koskevien ohjelmien ensisijaisuutta tulisi lisätä. Tämän tarpeen tutkiminen tapahtuu maakohtaisesti ohjelmointia koskevan vuoropuhelun yhteydessä. Tuloksena voi olla yhteisön ulkoisten toimien uudelleenjärjestely niin, että maahanmuuttopolitiikan ja siihen liittyvien kysymysten painoarvo kasvaa.

Komission on kuitenkin korostettava, että maa- ja aluekohtaisten strategia-asiakirjojen tarkastelussa on aina noudatettava yhteisön yhteistyön yleisiä tavoitteita, jotka eivät ole muuttuneet. Määriteltäessä tarkastelun laajuutta on lisäksi muistettava, että monivuotiset ohjelmat on tarkoitettu merkitsemään kumppanimaalle – ja yhteisölle – pitkäaikaista sitoutumista kehitykseen ilman suurta joustovaraa.

Muuttoliike ei myöskään ole ainoa ongelma, joka on otettava huomioon tässä yhteistyötämme kolmansien maiden kanssa koskevassa arvioissa. Tapaa reagoida yhteisön politiikkojen muihin merkittäviin muutoksiin tai uusiin piirteisiin – esimerkiksi Dohan kokouksen jälkeiseen tilanteeseen kaupan alalla, Johannesburgin kokouksen jälkeiseen kestävään kehitykseen tai rikollisuuteen ja terrorismiin – on myös harkittava. On itsestään selvää, että ottaen huomioon yhteisön käytettävissä olevien varojen rajallisuus komission on päätettävä, minkä kysymysten ensisijaisuutta on lisättävä ja minkä osalta sitä on vähennettävä kyseisiä varoja jaettaessa. Maa- ja aluekohtaisia strategia-asiakirjoja koskeva prosessi tarjoaa juuri oikean tilaisuuden tehdä päätös tästä jaottelusta, koska juuri siinä kaikki asianomaiset osapuolet ovat mukana ja tasapainoista sekä johdonmukaista yhteisön strategiaa suhteessa kolmansiin maihin voidaan kehittää.

13. MUUT INSTITUUTIOIDEN RAKENTAMISEEN LIITTYVÄT TOIMENPITEET

Edellä olevassa jaksossa mainittu budjettikohdasta B7-667 käytettävissä oleviin varoihin perustuva yhteisön tuki kolmansien maiden kanssa tehtävien takaisinottosopimusten valmisteluun ja täytäntöönpanoon perustuisi nykyisiin kokemuksiin instituutioiden rakentamisesta ja teknisestä tuesta. Tuen jakamisessa kiinnitettäisiin entistä enemmän huomiota:

- laillista siirtolaisuutta ja turvapaikanhakua koskevan kansallisen lainsäädännön parantamiseen noudattaen täysipainoisesti alaa koskevia kansainvälisiä sopimuksia;
- kansallisen lainsäädännön tehostamiseen, jotta sillä voidaan ehkäistä ja torjua laitonta maastamuuttoa sekä vahvistaa rikosten, järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption vastaisia toimia;
- instituutioiden luomiseen ja tekniseen tukeen, joilla lisätään kehitysmaiden valmiuksia torjua ihmiskauppaa ja -salakuljetusta;
- tullin ja lainvalvonnan valmiuksien parantamiseen, myös antamalla tarvittaessa käyttöön laitteita, huolehtien kuitenkin samalla kaikista tarvittavista turvatoimista erityisesti mahdollisen väärinkäytön varalta.

Suunniteltujen toimenpiteiden rakenne ja toteutus pohjautuu periaatteisiin, jotka takaavat kyseisestä välineestä rahoitettujen toimien tasapainoisen niveltyymisen muista yhteisön kehitys- ja yhteistyövälineistä rahoitettujen toimien kanssa niin, että yhteisön ulkoisten toimien yleinen johdonmukaisuus säilyy.

2. KERTOMUS YHTEISÖN TASOLLA KÄYTETTÄVISSÄ OLEVAN RAHOITUKSEN TEHOKKUUDESTA MAAHANMUUTTAJIEN JA KIELTEISEN PÄÄTÖKSEN SAANEIDEN TURVAPAIKANHAJIJOIDEN PALAUTTAMISESSA, ULKORAJOJEN VALVONNASSA SEKÄ TURVAPAikka JA MAAHANMUUTTOHANKKEISSA KOLMANSISSA MAISSA

1. JOHDANTO

Sevillassa 21. ja 22. kesäkuuta 2002 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti komissiota esittämään neuvostolle "kertomuksen yhteisön tasolla käytettävissä olevan rahoituksen tehokkuudesta maahanmuuttajien ja kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden palauttamisessa, ulkorajojen valvonnassa sekä turvapaikka- ja maahanmuuttohankkeissa kolmansissa maissa" (puheenjohtajan päätelmät, 38 kohta).

Tämän tiedonannon tarkoituksena on vastata Eurooppa-neuvoston esittämään pyyntöön tarkastelemalla käytössä olevia rahoitusvälineitä, jotka liittyvät suoraan tai välillisesti Eurooppa-neuvoston yksilöimiin aloihin. Komissio katsoo kuitenkin, että tämä tiedonanto tarjoaa samalla tilaisuuden myös laajempaan analyysiin, jonka kohteeksi on otettava jo käytössä olevien rahoitusvälineiden lisäksi myös ne välineet, joiden käyttöönottoa suunnitellaan parhaillaan turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan liittyvillä aloilla. On myös muistettava, että Sevillan päätelmissä esitetty viittaus "yhteisön tasolla käytettävissä olevaan rahoitukseen" merkitsee, että tarkastelussa on otettava huomioon myös yhteisön talousarvioon perustuviin menoihin sovellettavat säännöt (oikeusperustan tarpeellisuus, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden sekä rahoitusnäköymien noudattaminen, monivuotinen ohjelmasuunnittelu sekä ennakko- ja jälkiarviointi).

Tämä kertomus perustuu tällä hetkellä käytettävissä olevien rahoitusvälineiden soveltamisen tuloksiin. On kuitenkin korostettava, että lainsäädäntö- ja rahoitusohjelmien ja -toimien tulosten ja vaikutusten arviointi on pitkäkestoinen prosessi. Suurin osa kyseisillä aloilla tehdyistä aloitteista on tehty suhteellisen äskettäin ja tuetuista ohjelmista ja hankkeista monet eivät ole vielä täytäntöönpanovaiheessa tai ovat edelleen kesken.

Euroopan komissio on määritellyt harjoittamansa politiikan vaikutusten arviointia ja tutkimista koskevan strategian²⁷, jonka mukaisesti kyseisiä ohjelmia ja toimia arvioidaan säännöllisesti ja arviointi annetaan mahdollisuuksien mukaan ulkopuolisten konsulttien tehtäväksi. Tätä asiakirjaa ei tästä syystä voida katsoa tyhjentäväksi selvitykseksi.

Saaduista kokemuksista voidaan kuitenkin jo nyt tehdä joitakin päätelmiä. Vuodet 2003 ja 2004 ovat ratkaisevia määriteltäessä suuntaviivoja toimille, jotka liittyvät meneillään olevan ohjelmasuunnittelun viimeistelyyn tai valmisteleminen, uusien välineiden käyttöönottoon tai äskettäin määritettyjen poliittisten painopistealueiden huomioon ottamiseen. Onkin toivottavaa, että jäsenvaltioiden jo käyttöön ottamia välineitä ja toimintatapoja täydennetään rahoituksen optimaalista, johdonmukaista ja yhteensovitettua käyttöä kartoittavilla toimilla sekä yhteisön sisäiseen politiikkaan että yhteisön toiminnan ulkoiseen ulottuvuuteen liittyvän rahoituksen tasolla.

Tämä tiedonanto tarjoaa myös tilaisuuden pohtia pidemmällä aikajanelalla haasteita, joita yhteisö ja jäsenvaltiot todennäköisesti kohtaavat tulevina vuosina. Komissio

²⁷ Erityisesti arviointijärjestelmän tehostamisesta 26.7.2000 annettu komission tiedonanto SEC(2000) 1051.

katsoo, että yhteisön tulevia tarpeita ja erityisesti rahoitusta koskevat suuntaviivat on määriteltävä hyvissä ajoin, jotta voitaisiin vastata Tampereen, Laekenin ja Sevillan Eurooppa-neuvoston kokouksissa esitettyihin pyyntöihin.

Näitä toimenpiteitä toteutettaessa on luonnollisesti noudatettava tiukasti voimassa olevaa varainhoitosäännöstöä, yhteisön toimielinten yhdessä määrittelemiä rahoitusnäkymiä ja yhteisön talousarvion järkevää ja tehokasta käyttöä koskevia periaatteita.

2. YHTEISÖN RAHOITUSTUEN TAUSTA

Yhteisön tai Euroopan unionin toimivaltaan kuuluvan politiikan mukaista tai sitä tukevaa yhteisön talousarviovarojen käyttöä ohjataan perussopimusten määräyksillä. Varojen käytössä on noudatettava etenkin toissijaisuus- ja täydentävyysperiaatteita.

2.1 Yhteisön toimintaan sovellettavat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 5 artiklassa määrätään, että "aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla". Tätä periaatetta on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan mukaisesti ehdottomasti sovellettava myös silloin, kun toimi rahoitetaan kokonaan tai osittain yhteisön talousarviosta.

Yhteisön lainsäädäntöehdotusten (toimien rahoittamista yhteisön talousarviosta koskevat ehdotukset mukaan luettuina) on toissijaisuusperiaatteen mukaisesti

- vastattava valtioidenvälisiä näkökohtia koskeviin kysymyksiin, joita ei voida riittävällä tavalla ratkaista jäsenvaltioiden toteuttamin toimin,
- liittyttävä alaan tai toimiin, joiden osalta pelkästään kansallisella tasolla toteutettava toimi tai yhteisön toimen puuttuminen olisi perustamissopimuksen vaatimusten vastaista tai aiheuttaisi muulla tavalla vakavaa vahinkoa jäsenvaltioiden eduille ja
- osoitettava, että yhteisön tasolla toteuttavasta toimesta saadaan ilmeisiä kattavuus- ja vaikutusnäkökohtiin liittyviä etuja suhteessa jäsenvaltioiden tasolla toteutettaviin toimiin.

2.2 Yhteisön menolinjaus – rahoitusnäköymien noudattaminen ja monivuotinen ohjelmasuunnittelu

Rahoitusvälineiden kehittämisessä ja uusien aloitteiden ehdottamisessa on noudatettava 6. toukokuuta 1999 tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa²⁸ määriteltyjä rahoitusnäkymiä. Tämä jättää suhteellisen vähän liikkumavaraa sekä

²⁸ Talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarviomenettelyn parantamisesta 6 päivänä toukokuuta 1999 tehty Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus (EYVL C 172, 18.6.2002, s. 1).

sisäisten politiikkojen (ml. vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomiseen liittyvät toimenpiteet, otsake 3) että ulkoisten toimien (otsake 4) tasolla.

Varojen käytössä mahdollisesti tapahtuvan huomattavan kasvun on pysyttävä asetetuissa rajoissa ja siinä olisi tarvittaessa sovellettava sovittelumenettelyä ja kohdennettava varoja uudelleen unionin poliittisten painopistealueiden mukaisesti. On selvää, että määrittäessään vuosittaisen poliittisen strategiansa komissio voi päättää korostaa tiettyä poliittista painopistealuetta, ja tämä otetaan huomioon alustavassa talousarvioesityksessä. Vastuu varojen jakamisesta kuuluu kuitenkin viime kädessä budjettivallan käyttäjälle.

3. TURVAPAikka- JA MAAHANMUUTTOPOLITIikkaA JA ULKORAJOJEN VALVONTAA KOSKEVAT SISÄISEN POLITIIKAN VÄLINEET

Kyseisiä aloja koskevat rahoitusvälineet tukeutuvat toimielinten ja budjettivallan käyttäjän (ministerineuvosto mukaan luettuna) yhteisesti laatimiin oikeusperustoihin. Välineitä kehiteltiin aluksi pilottihankkeiden tai valmistelutoimien osana. Niiden pohjalta on sittemmin toteutettu monivuotisia ohjelmia, jotka perustuvat neuvoston päätökseen.

3.1 Turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan ja ulkorajojen valvontaan käytettävän yhteisön rahoituksen kehitys

Yhteisön talousarvion osastoon B5-8 (Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue) kuuluvien turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan ja ulkorajojen valvontaan kohdennettujen varojen määrä on kasvanut huomattavasti Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta lähtien. Kun varojen määrä oli 29 559 694 euroa vuonna 1998, vuonna 2002 kyseiseen osastoon otettiin varoja 51 310 000 euroa. Euroopan pakolaisrahasto (ERF) saa 43 prosenttia osaston B5-8 määrärahoista. Yhteisön turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan sekä ulkorajojen valvontaan kohdennettujen määrärahojen osuus yhteisön sisäisiin politiikkoihin liittyvistä menoista on vuonna 2002 kuitenkin vain 0,83 prosenttia.

3.2 Tampereen ja Laekenin strategioiden mukaiset tai niitä täydentävät rahoitusvälineet

Yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan asteittaisen kehittämisen ohessa on luotu monia rahoitusvälineitä, jotka voidaan jakaa kahteen pääluokkaan: hallinnollisen yhteistyön lujittaminen ja *"pakolaisten ja kotiseudultaan siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamisen ja näiden henkilöiden vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakaantumisen edistäminen"*²⁹.

3.2.1. Hallinnollisen yhteistyön lujittamista koskevat välineet

Yhteistyöohjelmien tavoitteena on täydentää vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomista koskevien säännösten täytäntöönpanoa parantamalla toimivaltaisten kansallisten viranomaisten keskinäistä yhteisymmärrystä ja tapaa, jolla ne panevat täytäntöön tähän alaan sovellettavaa yhteisön lainsäädäntöä.

²⁹

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklan 2 kohdan b alakohta.

Tarkoituksena on kehittää yhteinen hallintokulttuuri ja yhtenäistää käytännöt, joita jäsenvaltiot noudattavat soveltaessaan yhteisön oikeutta.

On muistettava, että tämän toiminnan valmistelussa ei aluksi keskitytty nimenomaan Sevillan Eurooppa-neuvoston yksilöimiin aloihin vaan lähtökohtana oli Sherlock-pilottiohjelma (1996–2000), joka koski henkilötodistusalan koulutusta, henkilövaihtoa ja yhteistyötä sekä erityisesti väärennettyjen asiakirjojen paljastamista. Sherlock-ohjelmaan sisältyvä toiminta yhdistettiin vuonna 1998 Odysseus-ohjelmaan. Odysseus-ohjelman ohjeellinen budjetti vuosiksi 1998–2002 oli 12 miljoonaa euroa. Ohjelman toteuttaminen päättyi vuoteen 2001 siihen varattujen määrärahojen loputtua. Odysseus-ohjelmasta myönnettiin rahoitusta 155 yhteistyöhankkeeseen, joihin osallistui pääasiassa kansallisia hallintoyksiköitä tai kansainvälisiä organisaatioita ja vähäisemmässä määrin myös kansalaisjärjestöjä sekä koulutus- tai tutkimuslaitoksia. Hankkeet koskivat koulutusta ja hallintohenkilöstön harjoittelujaksoja, virkamiesten vaihtoa tai muun valtuutetun henkilöstön vaihtoa sekä tutkimustoimintaa. Hankkeet jakautuivat lähes tasan ohjelman kattamien kolmen alan kesken (hankkeista 28 prosenttia liittyi turvapaikkapolitiikkaan, 28 prosenttia maahanmuuttoon, 23 prosenttia ulkorajojen ylittämiseen ja 21 prosenttia hankkeisiin, jotka koskivat useampia näistä kysymyksistä). Kahden viimeisen toimintavuoden aikana (2000–2001) pyrittiin löytämään synergiaetuja Odysseus-ohjelmasta rahoitettavien hankkeiden ja uusien yhteisöaloitteiden kesken (kuten maahanmuuttoon liittyvä yhteistyö kolmansien maiden kanssa ja ehdokasmaiden osallistuminen tähän toimintaan).

Kesäkuun 13. päivänä 2002 hyväksytty viisivuotinen Argo-ohjelma³⁰, jonka ohjeelliset kokonaismäärärahat olivat 25 miljoonaa euroa, merkitsi toiminnan siirtymistä uuteen vaiheeseen. Kun Odysseus-ohjelmalla luotiin hallinnollisen yhteistyön perusteet, Argo-ohjelma puolestaan edustaa ratkaisevaa vaihetta operatiivisen yhteistyön käynnistämisessä, sillä siitä tuetaan konkreettisten yhteistyöhankkeiden toteutusta. Yhteistyöhankkeet liittyvät muun muassa resurssien yhdistämiseen ja mahdollisuuteen luoda yhteisiä operatiivisia keskuksia ja monen jäsenvaltion toimihenkilöistä koostuvia ryhmiä. Argo-ohjelma sisältää myös järjestelyjä, jotka mahdollistavat jäsenvaltioiden harjoittamaan politiikkaan liittyvien sisäisten ja ulkoisten näkökohtien yhdistämisen tarjoamalla valmiudet tukea jäsenvaltioiden toimintaa kolmansissa maissa ja erityisesti lähtö- ja kauttakulkumaissa. Argo-ohjelmaan liittyvillä määräyksillä saadaan aikaan joustavuutta ja valmiuksia nopeaan toimintaan hätätilanteissa.

Argo-ohjelmasta tekemänsä päätöksen jälkeen komissio on antanut määräykset tutkimusten (toteutettavuustutkimukset merirajojen valvonnasta sekä viisumintunnistusjärjestelmän teknisistä ja taloudellisista ominaisuuksista) ja ohjelmaan sisältyvän ehdotuspyynnön käynnistämiseksi. Komissio vastaanotti ensimmäiset Argo-ohjelman perusteella esitetyt hanke-ehdotukset lokakuussa 2002 ja arvioi niitä parhaillaan. Hankkeet voitaneen käynnistää vuoden 2002 lopulla.

³⁰

Neuvoston päätös 2002/463/EY, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, unionin ulkorajojen sekä viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan alan hallinnollisen yhteistyön toimintaohjelmasta (Argo-ohjelma), EYVL L 161, 19.6.2002, s. 11.

3.2.2. Euroopan pakolaisrahasto (2000–2004)

Euroopan pakolaisrahasto on tällä hetkellä tärkein yhteisön turvapaikka- ja maahanmuuttopoliitikan alalla toteutettava ohjelma, jos mittapuuna käytetään rahoituksen määrää.

3.2.2.1 Valmistelutoimien tulokset (1997–1999) ja Euroopan pakolaisrahaston toimintaperiaatteet

Rahasto luotiin vuosina 1997–1999 budjettikohtien B3-4113 (tuki pakolaisten kotouttamiseen), B7-6008 (tuki pakolaisten vapaaehtoiseen paluuseen) ja B5-803 (tuki pakolaisten ja kotimaastaan siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottoon ja oleskeluun, turvapaikkamenettelyyn pääsyyn) avulla toteutetuista valmistelutoimista saadun kokemuksen perusteella. Kyseisen kolmen vuoden jakson aikana myönnettiin rahoitusta 370 hankkeeseen yhteensä 80 miljoonaa euroa, josta 14,3 miljoonaa euroa Kosovosta siirtymään joutuneen suuren väestömäärän avustamiseen jäsenvaltioissa. Vastaanotto-olosuhteiden parantamiseen myönnettiin 24 prosenttia rahaston varoista kaudella 1997–1999 (36,7 prosenttia, jos otetaan huomioon Kosovosta siirtymään joutuneiden avustamiseen vuonna 1999 myönnetty lisämäärärahat), kotouttamistoimenpiteisiin 37,8 prosenttia (31,1 prosenttia) ja vapaaehtoisen paluun tukemiseen 38 prosenttia (31,3 prosenttia).

Valtaosalla vastaanotto-olosuhteita koskevasta rahoituksesta on voitu lisätä jäsenvaltioiden turvapaikanhakijoille ja pakolaisille varaamaa vastaanottokapasiteettia, parantaa sen laatua erityisesti heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden osalta (naiset ja ilman huoltajaa saapuvat alaikäiset) ja lisätä turvapaikkamenettelyyn pääsyn tukemista.

Kotouttamistoimenpiteisiin myönnetty rahoitus kohdistettiin neuvontaan ja toimintaedellytysten parantamiseen erityisesti ammatillisen koulutuksen, työmarkkinoille pääsyn, koulutuksen, vastaanottavan maan paikallisyhteisöihin integroitumisen, terveydenhoidon ja majoittamisen aloilla.

Vapaaehtoiseen paluuseen liittyviin valmistelutoimiin myönnetystä rahoituksesta 60 prosenttia kohdistettiin Bosniasta lähtöisin olevien pakolaisten ja toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden paluuseen kotimaahansa.

Euroopan pakolaisrahasto (budjettikohta B5-810) perustettiin EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla 28. syyskuuta 2000 tehdyllä neuvoston päätöksellä³¹ vuosiksi 2000–2004. Rahoitusohje kyseisen päätöksen täytäntöönpanemiseksi on 216 miljoonaa euroa (josta 50 miljoonaa euroa varataan mahdollisiin hätätoimenpiteisiin) viiden vuoden aikana. Yhteisen turvapaikkapolitiikan täytäntöönpanoon liittyvässä toiminnassa ja rahoituksessa noudatetaan jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun periaatetta. Rahasto jakaa turvapaikkapolitiikan täytäntöönpanon hallinnon jäsenvaltioiden kanssa. Jäsenvaltiot hallinnoivat 95 prosenttia rahaston varoista.

³¹ Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta 28 päivänä syyskuuta 2000 tehty neuvoston päätös 2000/596/EY (EYVL L 252, 6.10.2000, s. 12).

Euroopan pakolaisrahastosta rahoitetaan toimia, joiden kohteena on pakolaisten, turvapaikanhakijoiden tai jäsenvaltiossa toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien tai pyytäneiden henkilöiden vastaanotto, kotouttaminen ja paluu.³²

Euroopan pakolaisrahaston toimintaa täydennetään eräillä (aihealue 9) Equal-yhteisöaloiteohjelmaan sisältyvillä toimilla. Equal-ohjelman tarkoituksena on edistää turvapaikanhakijoiden pääsyä työmarkkinoille työehdoista ja turvapaikanhakijoiden oikeuksista työnsaantiin annettujen kansallisten sääntöjen mukaisesti. Vuosina 2001 ja 2002 on hyväksytty jo 46 hanketta.

3.2.2.2. Euroopan pakolaisrahaston toiminta-arvio kaudelta 2000–2002

Komissio aikoo teettää riippumattoman arvioinnin Euroopan pakolaisrahaston toiminnasta vuosina 2000, 2001 ja 2002. Arviointi valmistuu vuoden 2003 aikana. Koska neuvoston päätös rahaston perustamisesta tehtiin syyskuussa 2000, vuosia 2000 ja 2001 kokevat rahoitusohjelmat hyväksyttiin samanaikaisesti vuoden 2000 lopulla ja ne ovat voimassa vuoden 2002 loppuun. Saadakseen tietoja rahaston kahden ensimmäisen toimintavuoden tuloksista komissio on päättänyt teettää riippumattoman arvioinnin, joka kattaa koko toimintakauden ja joka voidaan tästä syystä toteuttaa vasta vuoden 2003 alussa. Rahaston perustamisesta tehdyn päätöksen mukaisesti tässä tiedonannossa voidaan kuitenkin esittää alustava katsaus rahaston kahden ensimmäisen toimintavuoden tuloksiin (toimintaa koskeva väliarviointi).

Tässä vaiheessa voidaan tehdä joitakin havaintoja, jotka eivät kuitenkaan vaikuta vuonna 2003 toteutettavan riippumattoman arvioinnin tuloksiin.

- Rasisuhteiden jakamiseksi jäsenvaltioiden kesken annettujen sääntöjen osalta neuvoston päätöksen 10 artiklassa säädetty laskentamekanismit ovat mahdollistaneet sen, että Euroopan pakolaisrahaston varojen jakamista on voitu mukauttaa jäsenvaltioille aiheutuneiden rasisuhteiden kehittymisen mukaan. Jäsenvaltioiden vuotuisten määrärahaosuuksien laskennassa kullekin jäsenvaltiolle aiheutuvaa suhteellista rasisuhteesta on voitu tasapainottaa neuvoston päätöksen 10 artiklan 1 kohdassa säädettyillä kiinteillä summilla. Budjettivallan käyttäjä on lisännyt kyseiseen budjettikohtaan otettujen varojen määrää verrattuna komission alkuperäiseen ehdotukseen, minkä ansiosta kullekin pakolaisrahastoon osallistuvalla jäsenvaltiolla myönnettyjen varojen määrää on voitu lisätä.

- Yhteisvastuun periaatetta ja varojen jakamiseen jäsenvaltioiden kesken sovellettavia sääntöjä on kuitenkin noudatettava rajoissa, joiden määräytymisperusteina ovat vuotuiset laskelmat niiden henkilöiden lukumäärän kehittymisestä, jotka ovat saaneet tai ovat pyytäneet saada pakolaisen aseman tai toissijaista taikka väliaikaista suojelua. Laskelmissa ei siten oteta huomioon jäsenvaltioiden välisiä rakenteellisia eroja eikä varsinkaan vastaanottoon, kotouttamiseen tai vapaaehtoiseen paluuseen liittyviä investointitarpeita. Onkin havaittu, että jotkin jäsenvaltiot eivät käytännössä ole käyttäneet hankkeisiin kaikkia

³²

Euroopan pakolaisrahaston toiminta liittyy erityisesti vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukkoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasisuhteiden tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi 20 päivänä heinäkuuta 2001 annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY täytäntöönpanoon (EYVL L 212, 7.8.2001, s. 12).

niitä varoja, jotka on jaettu jäsenvaltioiden kesken neuvoston päätöksen 10 artiklassa määritettyjen perusteiden mukaisesti.

- Päätöksen 10 artiklan mukaiset laskelmat perustuvat Euroopan yhteisöjen tilastotoimiston (Eurostat) vahvistamiin tietoihin, jotka jäsenvaltiot ovat päivittäneet. Laskelmia tarkasteltaessa on myös joissakin tapauksissa havaittu merkittäviä eroja jäsenvaltioiden käyttämien tilastomenetelmien välillä. Tämä käytännön ongelma ja yhteisen turvapaikka- ja siirtolaispolitiikan täytäntöönpano sekä sen tarpeiden ja vaikutusten arviointi edellyttävät entistä yhdenmukaisempien menetelmien käyttöä. Komissio aikookin lisätä yhteistyötä tällä alalla.

- Jäsenvaltioiden eri toimenpiteisiin käyttämien varojen osuudet ovat pysyneet suhteellisen muuttumattomina vuosien 2000 ja 2002 välisenä aikana. Suurin osa jäsenvaltioiden rahastosta saamista varoista käytetään turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteisiin liittyviin investointeihin (49,4 prosenttia). Kotouttamishankkeiden osuus varoista on 28,3 prosenttia ja vapaaehtoisen paluun 22,23 prosenttia. Kotimaahan palauttamiseen käytettyjen varojen määrä on sitä vastoin kasvanut huomattavasti vuosien 2000 ja 2002 välisenä aikana (vuoden 2000 15 prosentista 24 prosenttiin vuonna 2002).

- Vaikka "yhteistyössä tapahtuva hallinnointi" perustuu yhteisvastuun periaatteeseen, siihen liittyy se haitta, että se johtaa kansallisella tasolla toteutettujen ohjelmien ja toimien tietynasteiseen "eristämiseen". Vaikka valtioidenvälisiä kokemustenvaihtoja ja verkottumistoimia voidaan tukea yhteisön ohjelmista, rahaston kolmen ensimmäisen toimintavuoden aikana saatu kokemus osoittaa, että jäsenvaltiot käyttävät tätä mahdollisuutta hyväkseen erittäin vähän.

- Euroopan pakolaisrahaston ensimmäisille toimintavuosille on vuosien 1997–1999 valmistelutoimiin verrattuna ominaista sen hallinnointijärjestelmän tietynasteinen joustamattomuus, joka johtuu erityisesti varojen jakamisesta vuodeksi kerrallaan. Tämä rajoittaa mahdollisuuksia rahoittaa rakenteellisia aloitteita tai aloitteita, joiden tehokas täytäntöönpano edellyttää suhteellisen pitkää toteutusjaksoa. Lisäksi hankkeiden valinnan ja hallinnoinnin siirtäminen jäsenvaltioille on aiheuttanut joidenkin jäsenvaltioiden viranomaisille tämän uuden tehtävän hoidon edellyttämien järjestelmien käyttöönottoon ja henkilöstön osoittamiseen liittyviä ongelmia.

3.3 Lyhyen ja keskipitkän aikavälin kehityssuunnitelmat

Poliittisten suuntausten kehittymisen myötä on voitu kartoittaa uusia toimintamahdollisuuksia, joita voidaan kehittää nykyisen rahoituskehyksen puitteissa ja budjettivallan käyttäjän suostumuksella. Kyse on erityisesti tietojärjestelmien parantamisesta, maahanmuuttoon liittyviä ilmiöitä koskevan tietämyksen lisäämisestä sekä jäsenvaltion alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista tukevien valmistelutoimien käynnistämisestä.

3.3.1. Maahanmuuttoon liittyviä ilmiöitä koskevan tietämyksen lisääminen

Yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan täytäntöönpano ja tämän politiikan tulosten arviointi edellyttävät siihen liittyvien ilmiöiden parempaa tuntemusta ja luotettavien välineiden ja muuttujien kehittämistä sovellettaviksi turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan liittyvillä aloilla.

Tällöin on asetettava etusijalle turvapaikka- ja siirtolaispolitiikkaan liittyvien tietojen ja erityisesti tilastotietojen laadun ja vaihdon parantaminen. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi toukokuussa 2001 päätelmät, jotka koskivat turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan liittyvien tilastotietojen analysointia koskevaa yhteistyötä ja tietojenvaihdon parantamista. Komissio jatkaa edelleen vuonna 2002 aloitettuja Euroopan muuttoliikkeiden seurantakeskukseen liittyviä valmistelutoimia, joiden tavoitteena on erityisesti kansallisten yhteyspisteiden verkoston luominen muuttoliikkeisiin liittyvien ilmiöiden poliittisia, taloudellisia, demografisia ja sosiaalisia ulottuvuuksia koskevien tietojen vaihtoa ja seurantaa varten. Verkosto toimii yhteistyössä Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen kanssa.

Komissio esittelee lähiaikoina neuvostolle toimintasuunnitelman, joka kattaa monenlaisia toimenpiteitä, kuten uusia tilastomenetelmiä ja tähän mennessä kerättyjen tietojen kohdealueen laajentamista koskevan ehdotuksen. Näihin toimenpiteisiin on vuonna 2002 varattu 1,4 miljoonan euron määrärahat. Vuonna 2003 määrärahat on tarkoitus nostaa 2,6 miljoonaan euroon.

3.3.2. Tehokkaiden tietojärjestelmien käyttöönotto

Sormenjälkien vertailua koskeva Eurodac-järjestelmä, joka otettiin käyttöön Dublinin yleissopimuksen tehokkaan täytäntöönpanon tueksi, oli ensimmäinen yhteisön tasolla kehitetty laaja oikeus- ja sisäasioiden alan tietojärjestelmä. Järjestelmän kehittämiseen on myönnetty 9,6 miljoonan euron määrärahat. Järjestelmä otetaan käyttöön 1. tammikuuta 2003.

Huomattava määrä yhteisön talousarviovaroja tarvitaan myös Schengenin tietojärjestelmän toisen vaiheen (SIS II) ja viisumitietojärjestelmän (VIS) kehittämiseen. Neuvosto päätti jo vuonna 2001 (ks. neuvoston asetus (EY) N:o 2424/2001 ja neuvoston päätös 2001/886/YOS) ottaa yhteisön talousarvioon SIS II:n kehittämiseen tarvittavat määrärahat. Komissio on arvioinut määrärahatarpeen 23 miljoonaksi euroksi.³³ Viisumitietojärjestelmää koskevissa suuntaviivoissa neuvosto pyysi komissiota arvioimaan myös VIS-järjestelmän määrärahatarpeen tarvittavien varojen ottamiseksi EU:n talousarvioon.

Näiden kahden hankkeen täytäntöönpanoon myönnettävien varojen määrä riippuu suurelta osin neuvoston hyväksymistä vaihtoehtoista, jotka määritetään oikeusperustoissa. Neuvosto hyväksyy myös yhteisön ja jäsenvaltioiden vastuualueiden määritelmät ja kyseisten järjestelmien hallinnointiratkaisut.

3.3.3. Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen liittyvät valmistelutoimet

Myös maahanmuuttajien kotouttaminen yhteiskuntaamme on säilytettävä keskeisellä sijalla EU:n yleisen maahanmuuttostrategiassa, vaikka tätä seikkaa ei mainitakaan erikseen Sevillan päätelmien 38 kohdassa. Asian tärkeys tunnustettiin Tampereen Eurooppa-neuvostossa, joka otti kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukaisen kohtelun yhdeksi päätelmiensä pääaiheista. Jäsenvaltioiden, alue- ja paikallisviranomaisten ja valtiosta riippumattomien järjestöjen välinen vuorovaikutus

³³ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Schengenin tietojärjestelmän toisen vaiheen luominen, KOM(2001) 720 lopullinen, 18.12.2001.

on olennaista parhaiden käytäntöjen levittämiseksi alalla, jolla tarvitaan asiantuntemusta ja herkkyyttä kulttuurierojen ymmärtämiseksi.

Tämän tavoitteen saavuttamista on pyritty edistämään yhteisön tasolla monin eri tavoin. Esimerkiksi työllisyysalan Equal-ohjelmalla ja muilla rakennerahastoinstrumenteilla, syrjinnän torjumista koskevalla toimintaohjelmalla, Euroopan rasmin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen toiminnalla ja ammatillisen koulutuksen Leonardo da Vinci -ohjelmalla on ollut suuri merkitys tässä suhteessa.

Komission vuoden 2003 alustavassa talousarvioesityksessä ehdottaman uuden pilottihankkeita koskevan budjettikohdan (B5-815) tarkoituksena on edistää taloudellisista syistä muuttavien kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista lisäämällä kaikkien alan toimijoiden välistä vuoropuhelua, tukemalla Euroopan laajuisten verkkojen luomista ja parantamalla tietämystä ja tiedotusta näistä kysymyksistä. Komissio ehdottaa tähän budjettikohtaan sen ensimmäisenä toteutusvuonna 3 miljoonan euron määrärahoja. Uudesta budjettikohdasta on tarkoitus rahoittaa seuraavia valmistelutoimia:

- tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihto siirtämiskelpoisten toimintamallien yksilöimiseksi,
- valtioiden välinen yhteistyö kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla hallituksen ja kansalaisyhteiskunnan edustajien (maahanmuuttajaryhmät mukaan luettuina) kesken,
- kolmansista maista tulevien maahanmuuttajien vastaanotto-ohjelmien tukeminen kiinnittämällä erityishuomiota heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin ja
- tietoisuuden lisäämistä koskevat tiedotustoimet.

Budjettivallan käyttäjä on tukenut voimakkaasti tätä uutta aloitetta ehdottamalla kyseiseen budjettikohtaan vuoden 2003 talousarvioesityksessä yhteensä 4 miljoonan euron määrärahoja.

3.3.4. Euroopan pakolaisrahaston tulevaisuus

Euroopan pakolaisrahaston meneillään oleva toimikausi päättyy 31. joulukuuta 2004. Määrittäessään vuodesta 2004 eteenpäin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden hyväksi yhteisön tasolla toteutettavia toimia komissio ottaa huomioon väliarvioinnin tulokset ja muiden valmisteluvälineiden ja -toimien hallinnoinnille asetettavat painopistealueet. Euroopan pakolaisrahaston tulevaisuutta vuodesta 2004 eteenpäin koskevassa keskustelussa on otettava jo nyt huomioon seuraavat keskeiset seikat:

- Euroopan pakolaisrahasto on yksi yhteisen turvapaikkapolitiikan välineistä. Tämän välineen täytäntöönpanon toisessa vaiheessa on näin ollen otettava huomioon turvapaikkapolitiikassa vuodesta 1999 tapahtunut kehitys ja saavutukset sekä yhteisön direktiivien ja asetusten voimaantulon myötä yksityiskohtaisemmin määriteltävät tavoitteet ja painopistealueet. Rahaston toinen toimintavaihe voisi toimia myös käännekohtana uusien aloitteiden kehittämisessä. Rahaston toimintaan voitaisiin sisällyttää esimerkiksi uudelleen sijoittamista (*resettlement*) koskevat ohjelmat, jotka mainitaan 22. marraskuuta 2000 annetussa komission tiedonannossa

"Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa".³⁴

- Mahdollisten uusien aloitteiden kehittäminen maahanmuuttajien kotouttamista ja kotimaahan paluuta koskevan politiikan alalla nostaa esiin myös kysymyksen näiden välineiden yhdistämisestä pakolaisrahastossa näillä aloilla toteutettaviin toimenpiteisiin.

Tässä yhteydessä voitaisiin ottaa huomioon myös vaatimus laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamisen sisällyttämisestä painopistealueisiin. Jäsenvaltiot yhteisrahoittavat jo nyt pakolaisrahaston tuella toimia, joiden kohteena on turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten palauttaminen. Näiden toimien osuus käytetyistä varoista on tällä hetkellä 22 prosenttia. Kuten jäljempänä todetaan, maahanmuuttajien paluun tukemista koskeva rahoitusväline olisi ehdottomasti toteutettava kohdentamalla osa pakolaisrahaston määrärahoista uudelleen, sillä sisäisiä politiikkoja koskevien rahoitusnäkymien liikkumavara on kaventunut.

Näitä kysymyksiä käsittelevissä keskusteluissa on otettava huomioon kohderyhmien erityispiirteet, tarve tehostaa tuettavia toimia ja yhteisön rahoitusvälineiden hallinnoinnin järkipäätämistä koskevat vaatimukset. Äärimmäisenä vaihtoehtona voitaisiin harkita, että osa rahastosta rajoitettaisiin pelkästään pakolaisten ja kotimaastaan siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottoon, jos kotouttamiselle (joka kattaisi kaikki maahanmuuttajaryhmät kansainvälisen suojelun tarpeesta riippumatta) ja paluulle perustetaan erilliset tukiohjelmat. Vaikka tämä vaihtoehto olisi epäilemättä looginen poliittisten painopistealueiden tietynasteisen uudelleensuuntaamisen kannalta, se alentaisi kuitenkin samalla myös rahaston perustamisen lähtökohtana olleeseen aitoon yhteisvastuullisuuteen tähtäävän toiminnan rahoitusperustaa, koska se edellyttäisi välttämättä varojen kohdentamista uudelleen.

4. ULKOISEN POLITIIKAN VÄLINEET

4.1 Euroopan unionin laajentumisen valmisteluun myönnetty rahoitus

Ehdokasmaiden maahanmuuttopolitiikkaa ja rajavalvontaa on pyritty viime vuosina määrätietoisesti kehittämään. Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka, rajavalvonta ja tulliasiat ovat aina olleet erityisasemassa laajentumista koskevissa keskusteluissa. Kymmenen ehdokasmaan kansallisten Phare-ohjelmien osana toteutettaviin maakohtaisiin hankkeisiin käytettiin vuosina 1997–2001 yhteensä 356 miljoonaa euroa. Näistä hankkeista moniin sisältyi myös kahdenvälistä tutkijavaihtoa (*twinning*), jonka puitteissa jäsenvaltioiden maahanmuuttoalan asiantuntijoita on siirtynyt vähintään vuodeksi ehdokasmaan hallinnon palvelukseen.

Tammikuussa 2001 käynnistettiin lisäksi kymmenen KIE-maata kattava Phare-monimaaohjelma, jonka aiheina olivat maahanmuutto, viisumipolitiikka ja ulkorajojen valvonta. Ohjelman maahanmuuttoa koskeva osa oli Tanskan vastuulla.

³⁴

Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille "Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa", KOM(2000) 755 lopullinen, 22.11.2000.

Ohjelmaan sisältyy kouluttajien interaktiivista koulutusta, ja syksystä 2001 on järjestetty eri osa-alueita koskevia seminaareja. Hankkeen tuloksena annettiin jäsenvaltioiden ja ehdokasmaiden yhteisiä suosituksia, joiden liitteenä oli ehdokasmaille osoitettu kunkin osa-alueen täytäntöönpanoaikataulu.

4.2 Yhteistyökumppanuudet yhteisön ulkopuolisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa

Eurooppa-neuvosto määrittä Tampereella lokakuussa 1999 pidetyssä kokouksessaan perustan yhteiseen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan liittyvien ongelmakohtien huomioon ottamiselle yhteisön ulkoisten toimien yhteydessä. Eurooppa-neuvoston mukaan laittoman maahanmuuton perimmäisiin syihin pureutuva kokonaisvaltainen, kattava ja tasapainoinen lähestymistapa on säilytettävä Euroopan unionin pitkän aikavälin tavoitteena, ja kyseisten kolmansien maiden kanssa harjoitettavalla yhteistyökumppanuudella on ratkaiseva merkitys tämän tavoitteen saavuttamisessa.

Komissio on tätä varten suunnitellut käytettävissään olevien ulkoisten toimien rahoitusvälineiden perusteella toimia, jotka mahdollistavat suoraan tai välillisesti Tampereen Eurooppa-neuvostossa määritellyn strategian noudattamisen.

Yhteisölle Amsterdamin sopimuksella siirrettyjen uusien toimivaltuuksien mukaisesti maahanmuuttoon ja erityisesti laittoman maahanmuuton torjumiseen liittyvät kysymykset on nyt sisällytetty myös kaikkiin vuodesta 1999 varsinkin Välimeren alueella sijaitsevien kolmansien maiden kanssa tehtyihin assosiaatio- ja yhteistyösopimuksiin samoin kuin Keski-Euroopan, Keski-Aasian, Balkanin maiden ja AKT-maiden kanssa allekirjoitettuihin vastaaviin sopimuksiin. Joidenkin maiden ja alueiden kanssa on tehty myös ulkoisen avun ohjelmasuunnitteluun sisältyviä aloitteita, jotka edistävät suoraan muuttovirtojen hallinnalle määritettyjen uusien painopistealueiden täytäntöönpanoa. Toimet koskevat perinteisten maastamuuttoalueiden kehittämistä, turvapaikkapolitiikan ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoinfrastruktuurin käyttöönottoa, instituutioiden (erityisesti poliisilaitoksen ja oikeusjärjestelmän) valmiuksien parantamista, ulkorajojen valvonnan tehostamista, laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjuntaa sekä pakolaisten ja kotimaastaan siirtymään joutuneiden henkilöiden paluuta ja kotouttamista. Esimerkkinä voidaan mainita Marokon kanssa harjoitettavaan yhteistyöhön sisältyvä ohjelma, jonka tarkoituksena on torjua laitonta maahanmuuttoa tehostamalla rajavalvontaa. Ohjelma kattaa vuodet 2002–2004 ja sen budjetti on 40 miljoonaa euroa. Lisäksi Cards-ohjelmasta myönnetään yli 37 miljoonaa euroa laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjuntaan ja turvapaikka- ja maahanmuuttopoliitikan hallinnasta vastaavien instituutioiden kehittämiseen Länsi-Balkanin maissa. Rajavalvonnan ja muuttovirtojen hallinnan parantamista ja laittoman maahanmuuton torjunnan tehostamista koskeviin toimiin on osoitettu yhteensä noin 440 miljoonaa euroa pääasiassa vuosiksi 2002–2004. Tässä määrässä ei ole otettu huomioon kunnostustukea eikä muuttovirtojen perimmäisten syiden poistamiseen tähtääviä kehittämistoimia.

Myös yhteisön ulkoiseen toimintaan liittyvillä strategioilla ja toimenpiteillä, joiden tarkoituksena on hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltäminen toisiinsa, voi olla myönteisiä vaikutuksia sellaisilla maantieteellisillä alueilla, joilla on esiintynyt huomattavia väestöliikkeitä. Esimerkkinä voidaan mainita Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa kotiseudultaan siirtymään joutuneille väestöryhmille

suunnattu yhteisön tukiohjelma, johon sisältyy paluuta, kotouttamista ja kunnostusta koskevia toimia. Kyseisillä ohjelmilla täydennetään rauhan palauttamista sekä konfliktien sovittelua ja ehkäisyä koskevaa politiikkaa ja tuetaan pysyvien ratkaisujen löytämistä luonnonkatastrofien tai aseellisten konfliktien seurauksena paenneille väestöryhmille. Tarkoituksena on pyrkiä siihen, ettei kyseinen väestö joudu siirtymään moneen kertaan maasta toiseen. Esimerkiksi vuonna 2002 myönnettiin 48,7 miljoonaa euroa pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden kotouttamiseen Afganistanissa.

Kaikki nämä aloitteet on suunniteltu vuonna 2000 aloitetun ulkoisen avun hallintouudistuksen peruseriaatteiden mukaisesti. Aloitteissa on otettu huomioon uudistuksen lähtökohtana oleva ulkoisen avun välineiden monivuotinen ohjelmasuunnittelu. Ohjelmasuunnittelu pohjautuu pääasiassa kansallisiin tai alueellisiin strategia-asiakirjoihin (*Strategy Papers*), joissa määritellään yhteisön toiminnan ensisijaiset avustuskohteet 5–7 vuoden jaksolle yhteistyössä kyseisten alueiden ja kolmansien maiden kanssa. Strategia-asiakirjojen perusteella määritellään maaohjelmat, jotka kattavat 2–3 vuoden jakson ja joissa määritetään strategia-asiakirjassa määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseen myönnettävän rahoituksen jakoperusteet.

Vuonna 2001 tehtiin myös toinen erityisaloite, jonka tarkoituksena oli soveltaa Eurooppa-neuvoston määrittelemää lähestymistapaa suoraan käytäntöön. Aloitteen tarkoituksena on rahoittaa kolmen vuoden kokeilujakson ajan budjettikohdasta B7-667 uutta luovia hankkeita, jotka koskevat maahanmuuttoon liittyvää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Aloitteen tavoitteena on kehittää kokonaisvaltainen lähestymistapa maahanmuuttoon sekä luoda yhteistyössä yhteisön ulkopuolisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa edellytykset muuttovirtojen tehokkaalle hallinnalle. Kyseisen budjettikohdan määrärahat vuonna 2001 olivat 10 miljoonaa euroa. Budjettivallan käyttäjä aikoo kuitenkin korottaa ne vuonna 2003 20 miljoonaan euroon. Vuonna 2001 budjettikohdasta myönnettiin rahoitusta 15 hankkeeseen, jotka liittyivät muuttovirtojen hallintaan sovellettavan politiikan täytäntöönpanoon (seitsemän hanketta), vapaaehtoisen paluun ja kotouttamisen tukemiseen (viisi hanketta) sekä laittoman maahanmuuton ehkäisyyn ja torjuntaan (kolme hanketta). On kuitenkin korostettava, että kyseisen budjettikohdan hallinnointi ja siitä rahoitettavien hankkeiden täytäntöönpano eivät tällä hetkellä kuulu ulkoisen avun ohjelmasuunnittelun soveltamisalaan.

5. TODETUT UUDET TARPEET

Sevillassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti komissiota arvioimaan, minkä verran varoja on käytettävissä kolmella seuraavalla erityisalalla: EU:n alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden (maahanmuuttajien ja kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden) palauttaminen, ulkorajojen valvonta sekä maahanmuuttoa koskevat yhteistyöhankkeet kolmansien maiden kanssa.

5.1 Olisiko otettava käyttöön rahoitusväline maahanmuuttajien kotiinpaluuta koskevaa politiikkaa varten?

Vihreässä kirjassa ja komission tiedonannossa maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta³⁵ esitetään ajatus erityisen rahoitusvälineen käyttöön ottamisesta tällä alalla sen lisäksi, että jäsenvaltioiden kesken kehitetään yhteiset vähimmäisvaatimukset ja tehostettua yhteistyötä koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

Komissio on kerännyt kokemuksia mm. Euroopan pakolaisrahaston valmistelutoimien yhteydessä toteutetuista vapaaehtoiseen paluuseen liittyvistä hankkeista ja katsoo erityisesti, että tällaisia toimia toteutettaessa on noudatettava yhdenmuettyä lähestymistapaa, joka käsittää neuvonta- ja valmistelutoimien ohella myös kotiinpaluuta tukevia toimia vastaanottojärjestelyjen ja lähtömaahan uudelleen kotouttamisen muodossa, sillä nämä ovat välttämättömiä edellytyksiä sille, että paluu voi tapahtua pysyvästi. Tällaista lähestymistapaa on sovellettava myös pakkoon perustuvan paluun yhteydessä. Aluksi sen toteuttamiseksi olisi kohdennettava uudelleen varoja, joita nykyään käytetään yhteisön sisäisten ja ulkoisten politiikkojen toteuttamiseen.

Tällaisen rahoitusvälineen käyttöönoton on ehdottomasti perustuttava tähän alaan liittyvien Euroopan unionin tarpeiden tunnistamiseen ja määrittämiseen ottaen huomioon se lisäarvo, jota yhteisön osallistuminen toimen rahoitukseen voi tuoda näihin tarpeisiin vastaamiseksi. Tuloksia, joita saadaan Tanskan puheenjohtajakaudella esitetyn aloitteen perusteella valmisteltavasta Afganistaniin paluuta tukevasta Euroopan unionin ohjelmasta, voitaisiin hyödyntää tapaustutkimuksena, kun selvitetään, minkä verran varoja käytännössä tarvitaan tällaisten toimien toteuttamiseksi ja miten jäsenvaltioiden yhteisiä toimia voitaisiin täydentää mahdollisen yhteisön talousarviosta maksettavan rahoitusosuuden avulla. Rahoituskeinojen täydentävyyden lisäksi on tärkeää varmistaa tällä hetkellä käytettävissä olevilla asianmukaisilla menetelmillä, että maahanmuuttoon ja kotiinpaluuseen liittyviä kysymyksiä koskevat erityistoimet nivoutuvat nykyistä paremmin yhteen yhteisön ulkoisen toiminnan yhteydessä kehitettyjen lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin erityisjärjestelmien, -tavoitteiden ja -ohjelmien kanssa.

Kun pohditaan kysymystä siitä, minkä verran yhteisön varoja voitaisiin saada käyttöön mahdollisesti perustettavaa palauttamista koskevaa yhteisön ohjelmaa varten, on otettava huomioon nykyiset rahoitusnäkymät, jotka ovat voimassa vuoteen 2006. Kuten edellä todettiin, voitaisiin kuitenkin ajatella, että vuoden 2004 jälkeen kohdennetaan uudelleen osa Euroopan pakolaisrahaston määrärahoista, joista 22 prosenttia eli 14 miljoonaa euroa on käytetty vuosina 2000–2002 jäsenvaltioissa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vapaaehtoisen kotiinpaluun tukemiseen.

³⁵ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta, KOM(2002) 564 lopullinen, 14.10.2002.

5.2 Ulkorajojen valvonnasta aiheutuvien kustannusten jakaminen jäsenvaltioiden ja unionin kesken

Sevillassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti päätelmiensä 32 kohdassa komissiota laatimaan kesäkuuhun 2003 mennessä "selvityksen ulkorajojen valvontaa koskevien kustannusten jakamisesta jäsenvaltioiden ja unionin kesken".

Pyyntö on esitetty sen jälkeen kun neuvosto (oikeus- ja sisäasiat) hyväksyi 13. kesäkuuta 2002 suunnitelman Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta. Suunnitelmassa ehdotetaan kehitettäväksi ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa koskeva yhteinen politiikka, ja sen tarkoituksena on luoda "keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä yhtenäiset puitteet yhteistä toimintaa varten".

Suunnitelmassa todetaan tämän yhteisen politiikan käsittävän viisi eri tekijää, joista yksi on rajavalvonnasta aiheutuvien kustannusten jakaminen. Suunnitelmassa arvioidaan erityisesti eri vaihtoehtoja kustannusten jakamiseksi ja viitataan tältä osin näkemyksiin, joita käsitellään komission tiedonannossa "Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa"³⁶.

Neuvoston hyväksymässä suunnitelmassa palautetaan mieleen yhteisön talousarviovarojen käyttöä koskevat edellytykset ja erityisesti se seikka, että laitteita ja henkilöstöä koskevat investoinnit ja menot on rahoitettava edelleen pääasiassa kansallisista talousarvioista. Suunnitelmassa korostetaan lisäksi, että kustannusten jakoperusteet on vahvistettava unionin tasolla yhteisön rahoitusnäköymien mukaisesti.

Suunnitelmassa ehdotetaan kahta pääasiallista kohdealaa yhteisön talousarviomäärärahoille. Nämä alat ovat

- erityisesti yhteisissä toimissa käytettävien yhteisten materiaalihankintojen rahoittaminen ja
- rahoituksen uudelleenjakoa jäsenvaltioiden kesken koskevan järjestelmän käyttöönotto.

Komission on laadittava neuvoston puheenjohtajiston laatiman toimintasuunnitelman mukaisesti lopullinen arviointikertomus kustannusten jaon rahoitusvaihtoehtojen määrittämisestä varten. Marraskuun puolivälissä 2002 on lisäksi tarkoitus antaa välikertomus, jonka tämä tiedonanto korvaa. Välikertomuksen tarkoituksena on esittää arviointi ulkorajojen valvontaan kussakin jäsenvaltiossa käytetystä rahoituksesta niiden vastausten perusteella, jotka jäsenvaltiot ovat antaneet hyväksymällään kyselylomakkeella, joka lähetettiin niille elokuun alussa 2002. Jäsenvaltioiden kanssa sovittuun määräaikaan (30. syyskuuta 2002) mennessä saatiin hyvin vähän vastauksia.

Kyselylomakkeen tarkoituksena on määrittää kustannukset, joita jäsenvaltioille on aiheutunut ulkorajojen valvonnan yhteydessä suoritettuihin henkilötarkastuksiin ja -valvontaan liittyvistä investoinneista ja toiminnasta. Jäsenvaltioiden on lisäksi

³⁶ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille "Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa", KOM(2002) 233 lopullinen, 7.5.2002.

annettava lomakkeella tietoja todellisesta maahanmuuttopaineesta niiden ulkorajoilla. Vastausten perusteella komissio voi laatia käyttökelpoisen vertailuarvioinnin jäsenvaltioille aiheutuneista kustannuksista ja määrittää sen perusteella kunkin jäsenvaltion taloudelliset rasitukset. Näin voidaan taata henkilötarkastusten ja -valvonnan laadukkuus ja tehokkuus ja niiden yhdenmukaisuus EU:n säännösten kanssa. Rahoitusosuuksien vertailu näyttää ongelmalliselta erityisesti investointien ja tarpeiden arviointimenetelmien heterogeenisuuden takia ja siksi, että monien jäsenvaltioiden viranomaisilla on vaikeuksia määrittää riittävällä tarkkuudella rajavartiolaitoksen toimintaan ja pelkästään henkilötarkastuksiin ja -valvontaan tarkoitettuihin laitteisiin käytetyn kokonaisrahoituksen määrää.

On ilmeistä, että ulkorajojen valvonnasta kullekin jäsenvaltiolle aiheutuneiden taloudellisten rasitusten arviointi edellyttää ulkorajojen valvonnasta aiheutuneita kustannuksia koskevien jäsenvaltiokohtaisten tietojen lisäksi seuraavia objektiivisia tietoja:

- kunkin jäsenvaltion maantieteellinen sijainti ja rajojen luonne,
- muuttopaine maa- ja merirajoilla sekä lentoasemilla,
- Schengenin alueelle saapumisen ja sieltä poistumisen yhteydessä suoritettujen henkilötarkastusten määrä ja
- ulkorajatarkastusten ja -valvonnan laatu eri rajatyyppeihin sovellettavan yhteisen riskianalyysin perusteella.

Näiden seikkojen perusteella voidaan todeta, että jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen perustuvan rahoitusjärjestelmän on oltava erittäin kattava, jos sen avulla halutaan ratkaista rakenteellisia ongelmia. Järjestelmän laajuus nostaa jälleen esiin kysymyksen siitä, miten toiminta voidaan sovittaa yhteen nykyisten rahoitusnäkökymien kanssa, sillä tässä yhteydessä on otettava huomioon myös laajentumisesta aiheutuneet lisämenot.³⁷

Komissio on tietoinen siitä, että rajavalvonta asettaa suuria haasteita yhteisvastuuseen perustuvalle toiminnalle, jonka tulisi olla muuttovirtojen hallinnassa noudatettavan yhteisen politiikan ja itse asiassa kaikkien muidenkin yhteisön politiikkojen peruslähtökohta. Komissio aikookin jatkaa talousarviokysymysten tarkastelua ja ehdottaa siltä pohjalta toteuttamiskelpoisia keskipitkän ja pitkän aikavälin vaihtoehtoja. Neuvoston ja Euroopan parlamentin tehtävänä on arvioida komission ehdotusten yhdenmukaisuutta rahoitusnäkökymien kanssa, jotta niiden joukosta voitaisiin valita tarkoituksenmukaisin ratkaisu.

On näin ollen pyrittävä mahdollisuuksien mukaan kohdennettuihin rahoitustoimiin, jotka voidaan toteuttaa lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä ja jotka mahdollistavat neuvoston tämän vuoden kesäkuussa hyväksymän toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta aiheutuvien kiireellisimpien rahoitustarpeiden täyttämisen. Tämä on samalla ensimmäinen vaihe jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen perustuvassa toiminnassa, jonka tavoitteena on ulkorajojen valvonnan tehostaminen.

³⁷

Ehdokasmaat ovat jo saaneet huomattavaa rahoitusta liittymisen valmisteluun ja erityisesti Schengenin säännösten soveltamiseen ulkorajoilla.

Komissio ja jäsenvaltiot voisivat keskittyä järjestelmällisesti toteuttamaan käytettävissä olevien varojen puitteissa Argo-ohjelman ulkorajoja koskevaan lohkoon liittyvää toimintaa tukemalla neuvostossa yhteisesti määriteltyjen painopistealueiden mukaisia hankkeita. Tällöin on otettava huomioon kehiteltävänä olevat riskianalyysimenetelmät, pilottihankkeiden perusteella perustettavista koordinoitikeskuksista laadittava arviointi ja yhteisten ohjelmien määrittelyn perusteella kartoitetut koulutustarpeet.

Jos Argo-ohjelman tai ainakin sen ulkorajoja koskevan lohkon hallinnointi toteutetaan näistä lähtökohdista, hallinnollisen yhteistyön tehostaminen – ohjelman alkuperäinen kohdeala – voidaan niveltää yhteen yhteisvastuuseen perustuvan toiminnan kanssa. Tämä toteutettaisiin keskittämällä tähän tarkoitukseen käytettävissä olevat määrärahat yhteisten ulkorajojen valvontajärjestelmän heikoimpien osien parantamiseen. Vaikka kyse ei ole kattavasta toimenpiteestä, se edellyttää kuitenkin käytettävissä olevien varojen lisäämistä, mihin budjettivallan käyttäjä näyttääkin pyrkivän suunnittelemalla tähän tarkoitukseen 3 miljoonan euron lisämäärärahoja vuodeksi 2003.

6. YHTEENVETO

Ensimmäiset oikeus- ja sisäasioiden ja erityisesti turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan alalla tehtävään yhteistyöhön liittyvät määrärahat otettiin yhteisön talousarvioon jo ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa. Määrärahoihin on tehty siitä lähtien säännöllisiä ja huomattavia lisäyksiä. Turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan ja ulkorajojen valvontaan kohdennettiin varainhoitovuonna 2002 jo 51 310 000 euroa. Komissio on tukenut tätä pyrkimystä käynnistämällä tarvittaessa sisäiset sovittelumenettelyt, jotka ovat edellytyksenä määrärahalisäysten ottamiselle alustavaan talousarvioesitykseen. Pyrkimykselle on antanut tukensa myös budjettivallan käyttäjä, joka on joissakin tapauksissa katsonut tarpeelliseksi lisätä määrärahoja jopa alustavassa talousarvioesityksessä ehdotettua määrää enemmän. Määrärahoja on kuitenkin poikkeuksetta lisätty tiukasti rahoitusnäkymien sallimissa rajoissa.

Käyttöön otettujen välineiden rakenteessa on yleensä otettu huomioon kehiteltävänä olevan politiikan mukaiset uudet painopistealueet.

Esimerkiksi Euroopan pakolaisrahasto perustettiin vastaamaan yhteisvastuuseen perustuvan toiminnan kehittämistarpeeseen, jota korostettiin Amsterdamin sopimuksessa ja Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmissä. Siirtyminen Odysseus-ohjelmasta Argo-ohjelmaan perustui yhteisen hallintokulttuurin kehittämisessä saavutettuihin hyviin tuloksiin, jotka ovat mahdollistaneet todellisen hallinnollisen yhteistyöohjelman käyttöönoton. Kolmansien maiden kanssa maahanmuuton alalla harjoitettavaa yhteistyötä tukevan erityisvälineen käyttöönotto puolestaan on osoitus siitä, että yhteisö on valmis niveltämään maahanmuuttoon liittyvät ongelmat konkreettisesti yhteisön toiminnan ulkoiseen ulottuvuuteen. On ilmeistä, että myös uusia tarpeita nousee esiin. Sevillan Eurooppa-neuvoston päätelmissä painotetaan, että kolmansien maiden kanssa maahanmuuton hallinnan alalla harjoitettavan yhteistyön tehostaminen on nostettava vastedes entistä tärkeämpään asemaan Euroopan unionin politiikassa. Eurooppa-neuvoston päätelmissä otetaan lisäksi esille uusi ala – ulkorajojen valvonta – jolla yhteisön jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun periaatetta voidaan soveltaa

konkreettisesti. Myös muita painopistealueita nousee jatkuvasti esiin paluuta ja kotouttamisen tukemista koskevan yhteisen politiikan asteittaisen käyttöönoton myötä. Yhteisön talousarviosta rahoitetaan jo nyt Eurodac-järjestelmän investointi- ja toimintakustannuksia, mutta lisäksi on valmistauduttava siihen, että yhteisön talousarvioon on otettava määrärahoja myös yhteistä politiikkaa tukevien laajojen järjestelmien kehittämiskustannuksiin. Näitä järjestelmiä ovat viisumipolitiikkaa koskeva VIS-järjestelmä ja toisen sukupolven SIS-järjestelmä.

Myös näiden toimien on vastattava moitteettoman varainhoidon vaatimuksiin ja ne on toteutettava nykyisten rahoitusnäkymien sallimissa rajoissa. On kuitenkin selvää, että rahoitusnäkymien joustovara on jatkossa erittäin kapea. Liian suuret odotukset voidaan ottaa huomioon vain kohdentamalla suuri osa varoista uudelleen muiden oikeus- ja sisäasioihin liittyvien politiikkojen tai painopistealueiden kustannuksella. Kyse on vaikeista valinnoista, joita koskevat päätökset tekee viime kädessä budjettivallan käyttäjä komission ehdotusten perusteella.

Kun rahoitusnäkymiä tarkistetaan seuraavan kerran laajentumisen jälkeen, niihin on mahdollista tehdä rakenteellisia muutoksia, jotta kyseiseen ajankohtaan mennessä täytäntöön pantavaksi suunnitellusta yhteisestä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta johtuvat tarpeet voidaan ottaa konkreettisemmin huomioon. Tässä tiedonannossa ehdotetaan rahoitusnäkymien tarkistamisen valmisteleminen käytännön suuntaviivoja, joiden avulla maahanmuuttoilmiöihin liittyvät aiheet voitaisiin ottaa paremmin huomioon. Komissio huolehtii siitä, että tähän kysymykseen kiinnitetään riittävästi huomiota määriteltäessä painopistealueita komission poliittiseen strategiaan vuodeksi 2004 ja että se voidaan sen jälkeen ottaa konkreettisesti huomioon alustavan talousarvioesityksen laadinnassa. Budjettivallan käyttäjä antaa lopullisen vahvistuksen ehdotetulle lähestymistavalle.

Myös jäsenvaltioilta ja erityisesti laajentuneen unionin ulkorajojen suojaamisesta vähiten vastuullisilta jäsenvaltioilta odotetaan ilmoitusta siitä, missä määrin ne olisivat valmiit osallistumaan kansallisesta budjetistaan yhteisten ulkorajojen suojaamisesta suuremman vastuun kantavien maiden toiminnan rahoittamiseen.

PÄÄTELMÄT

Turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan ottaminen laajemmin huomioon yhteisön ulkosuhteissa

Komissio katsoo maahanmuuton tärkeäksi poliittiseksi painopistealueeksi. Se jakaa täysin neuvoston näkemyksen, jonka mukaan Euroopan unionin ulkoiset politiikat ja ulkoisen politiikan välineet (kehitysyhteistyöpolitiikka mukaan luettuna) ovat keskeisessä asemassa muuttovirtojen taustalla olevien syiden poistamisessa.

Eurooppa-neuvosto totesi Sevillassa kesäkuussa 2002 pidetyssä kokouksessaan, että maahanmuuttokysymys – ja erityisesti laitton maahanmuutto – olisi otettava laajemmin huomioon Euroopan yhteisön ulkoisen politiikan painopistealueena. Eurooppa-neuvosto korostaa *"muuttovirtojen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävän yhteistyön merkitystä rajojen yhteisessä hallinnassa ja rajavalvonnassa sekä takaisinottamisessa"*. Eurooppa-neuvosto muistuttaa lisäksi unionin olevan valmis antamaan tämän yhteistyön lyhyen ja keskipitkän aikavälin tuloksia varten tarvittavaa teknistä ja taloudellista apua, *"jota varten Euroopan yhteisön on myönnettävä riittävät varat rahoitusnäköymien mukaisesti"*. Yhteisöä ja komissiota kehoitetaan käyttämään saatavilla olevia poliittisia ja taloudellisia välineitä maahanmuuton perimmäisten syiden karsimiseen ja tukemaan yhteistyötä muuttovirtojen hallinnan kannalta keskeisten kolmansien maiden kanssa.

Kolmansien maiden kanssa muuttovirtojen hallinnan alalla tehtävän yhteistyön tehostamisesta 19. marraskuuta 2002 annetuissa päätelmissään neuvosto korostaa jälleen niiden pyrkimysten poliittista merkitystä, joiden tarkoituksena on integroida oikeus- ja sisäasioihin liittyvien kysymysten ulkoinen ulottuvuus täysin Euroopan unionin ja kolmansien maiden välisiin nykyisiin ja tuleviin suhteisiin. Komissio aikoo toteuttaa konkreettisia jatkotoimenpiteitä tämän sitoumuksen perusteella aiemman toimintansa mukaisesti.

Kolmansien maiden kanssa maahanmuuton alalla harjoitettavan yhteistyön tehostamiselle asetetaan seuraavat kolme tavoitetasoa:

- On luotava tasapainotettu yleinen lähestymistapa, jolla pureudutaan muuttoliikkeiden perimmäisiin syihin. Yhteisön tällä tasolla harjoittama toiminta on ensiarvoisen tärkeää. Ulkoiset yhteistyö- ja kehitysohjelmat ja -politiikat, joiden tavoitteena on edistää ihmisoikeuksia, demokratian vahvistamista, köyhyyden torjuntaa, konfliktien ehkäisemistä, taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen parantamista jne., kohdistetaan erityisesti muuttopaineen pääaiheuttajiin kolmansissa maissa. Niillä on näin ollen välillinen vaikutus muuttopaineeseen, ja vaikka tämän vaikutuksen mittaaminen on vaikeaa, sitä ei pitäisi aliarvioida.
- On luotava maahanmuuttoa koskevia yhteistyökumppanuuksia, jotka perustuvat unionin ja kolmansien maiden yhteisten etujen määrittelyyn. Muuttovirtojen hallinnan kehittämistä koskevan tavoitteen saavuttaminen edellyttää yhteisön jatkavan maahanmuuttokysymysten integroimista poliittisen vuoropuheluun, jota se käy kolmansien maiden ja eri alueiden kanssa. Vuoropuhelussa olisi käsiteltävä laittoman maahanmuuton lisäksi myös laillisen maahanmuuton kanavia.
- On lisäksi laadittava konkreettisia erityisaloitteita kolmansien maiden valmiuksien parantamiseksi maahanmuuton hallinnan alalla. Komissio on pyrkinyt Tampereen Eurooppa-neuvostosta lähtien integroimaan maahanmuuttokysymykset yhteistyöohjelmiinsa kolmansien maiden kanssa. Kolmansien maiden tukemiseen niiden

pyrkimyksissä käsitellä lailliseen ja laittomaan maahanmuuttoon liittyviä ongelmia, on varattu huomattava määrä tukea lähinnä kaudelle 2002–2004 (934 miljoonaa euroa, ks. liitteet 2 ja 2 a). Tämä suunnitelma on nyt pantava täytäntöön.

Suurimmasta osasta maakohtaisia strategia-asiakirjoja on tarkoitus laatia väliarviointit kaudella 2003–2004. Komissio tarkastelee asiakirjoja arviointien yhteydessä uudelleen tehdäkseen niihin tapauskohtaisia tarkistuksia, jotka ovat välttämättömiä maahanmuuttokysymyksiin sovellettavaan uuteen lähestymistapaan perustuvien painopistealueiden huomioon ottamiseksi. Samalla on kuitenkin pidettävä mielessä, että liikkumavara pysyy edelleen kapeana käytettävissä olevien varojen määrän takia ja että kilpailevien painopistealueiden välille on löydettävä sovitteluratkaisu. Komissio on mukana laatimassa rahoituskehystä, jolla voidaan todennäköisesti vastata keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä tarpeisiin, jotka johtuvat lähinnä kahdesta ensimmäisestä edellä mainitusta tavoitteesta.

Kolmas tavoite voidaan saavuttaa lisäämällä huomattavasti budjettikohdan B7-667 määrärahoja. Komissio aikoo ehdottaa varainhoitovuosina 2001, 2002 ja 2003 rahoitetuista valmistelutoimista saatujen kokemusten perusteella monivuotista ohjelmaa, joka laadittaisiin ja pantaisiin täytäntöön vuodesta 2004. Ohjelman tarkoituksena on vastata erityisin ja täydentävin toimenpitein yhteisön ulkopuolisten lähtö- ja kauttakulkumaiden tarpeisiin niiden pyrkiessä hallinnoimaan paremmin muuttovirtojen eri ulottuvuuksia ja kannustaa kolmansia maita toteuttamaan takaisinottosopimusten täytäntöönpanoa koskevia valmistelutoimenpiteitä tai tukea kyseisiä maita sopimusten varsinaisessa täytäntöönpanossa. Tämä erityisohjelma olisi myös konkreettinen osoitus yhteisvastuusta, jota unioni osoittaa kaikkia niitä maita kohtaan, jotka ovat sitoutuneet määrätietoisesti tähän yhteiseen tavoitteeseen. Ohjelma pannaan täytäntöön ulkoisen avun uudistamisessa noudatettavien pääperiaatteiden mukaisesti ja pyrkien noudattamaan yhteisön ulkoisten toimien johdonmukaisuusvaatimusta. Ohjelma täydentää yhteisön muita yhteistyö- ja kehitysapuvälineitä.

Komissio huolehtii lisäksi siitä, että maahanmuuttoon liittyvät kysymykset otetaan huomioon vuoden 2004 poliittisen strategian laadinnassa.

Nämä yhteisön ulkoisen ja kehitysyhteistyöpolitiikan alalla toteutettavat toimenpiteet muodostavat komission näkemyksen mukaan kokonaisuutena tarkasteltuina uskottavan ratkaisumallin maahanmuuttoa koskevissa keskusteluissa viime aikoina esille otetuille ongelmille.

On kuitenkin muistettava, että yhteisön varat ja niihin perustuva liikkumavara ovat rajalliset. Lisäksi Sevillan päätelmissä mainitun kokonaisvaltaisen, kattavan ja tasapainoisen lähestymistavan täytäntöönpano edellyttää johdonmukaisia toimia ja vastuun jakamista tasapuolisesti yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken.

LIITTEET

- Liite 1:** Turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan ja ulkorajojen valvontaan käytettävissä oleva rahoitus 1998-2003 (rahoitusnäköymien otsake 3)
- Liite 2:** Yhteisön ulkopuolelle suuntautuvaan tukeen sisällytetty maahanmuuttokysymyksiin liittyvä rahoitus 2000-2006 (rahoitusnäköymien otsake 4)
- Liite 2 a:** Maahanmuuttokysymyksiin suoraan liittyvät suunnitellut toimet (rahoitusnäköymien otsake 4)

Liite 1

TURVAPAikka- JA MAAHANMUUTTOPOLITIikkaAN JA ULKORAJOJEN VALVONTAAN VUOSINA 1998–2003 KÄYTETTÄVISSÄ OLEVA RAHOITUS

RAHOITUSNÄKYMIIEN OTSAKE 3 (SISÄISET POLITIIKAT)

Nimike	Kuvaus	Budjettikohta	Toteutunut 1998	Toteutunut 1999	Toteutunut 2000	Toteutunut 2001	Budjetti 2002	ATE 2003
Euroopan pakolaisrahasto	Tavoitteena on parantaa pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanotto-olosuhteita Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Lisäksi tarkoituksena on helpottaa jäsenvaltioissa tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden vapaaehtoista paluuta.	B5-810 (1998-1999: B3-4113, B7-6008 ja B5-803)	26 559 894	34 918 413	25 500 270	34 404 166	45 810 000	40 000 000
EURODAC	Tarkoituksena on rahoittaa sormenjälkien vertailua koskevaa Eurodac-järjestelmää Dublinin yleissopimuksen tehokkaan soveltamisen edistämiseksi.	B5-812			7 428 048	1 158	1 100 000	1 000 000
Euroopan muuttoliikkeiden seurantakeskus	Tarkoituksena on toteuttaa turvapaikka- ja maahanmuuttotilastotietojen yhteisen analysoinnin ja vaihdon tehostamista koskevaan toimintasuunnitelmaan ja virtuaalisen muuttoliikkeiden seurantakeskuksen perustamiseen liittyviä valmistelutoimia.	B5-814					1 400 000	2 600 000

Liite 1								
TURVAPAikka- JA MAAHANMUUTTOPOLITIIKKAAN JA ULKORAJOJEN VALVONTAAN VUOSINA 1998–2003 KÄYTETTÄVISSÄ OLEVA RAHOITUS								
RAHOITUSNÄKYMIIEN OTSAKE 3 (SISÄISET POLITIIKAT)								
Kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen	Tarkoituksena on toteuttaa kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisen tukemiseen, kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävän vuoropuhelun kehittämiseen, kotouttamiseen liittyvien parhaiden käytäntöjen tutkimiseen ja arviointiin, kotouttamismallien kehittämiseen ja Euroopan laajuiseen verkottumiseen liittyviä valmistelutoimia.	B5-815						3 000 000
Oikeus- ja sisäasioihin liittyvien alojen yhteistyö ja vaihto-ohjelmat (Odysseus, Argo)	ODYSSEUS (1999–2001), ARGO (2002–2007)	B5-820	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000
			29 559 894	37 918 413	35 928 318	37 405 324	51 310 000	49 600 000
Hätätoimenpiteet pakolaistulvan yhteydessä – varaus	Varaus mahdollista pakolaistulvaa varten (Euroopan pakolaisrahastoa koskevan päätöksen 6 artikla)	B5-811	0	0	0	0	10 000 000	10 000 000
			29 559 894	37 918 413	35 928 318	37 405 324	61 310 000	59 600 000

Liite 2					
YHTEISÖN ULKOPUOLELLE SUUNTAUTUVAAN TUKEEN SISÄLLYTETTY MAAHANMUUTTOKYSYMYKSIIN LIITTYVÄ RAHOITUS					
RAHOITUSNÄKYMIEŦ OTSAKE 4					
		Yhteisön talousarvio	EKR	Yhteensä	%
Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	321 971 760	0	321 971 760	34,5%
	Laittoman maahanmuuton torjunta	65 042 256	2 720 000	67 762 256	7,25%
	Muuttoliikkeiden hallinta	51 367 336	1 250 000	52 617 336	5,63%
Muuttoliikkeiden hallinta yhteensä		438 381 352	3 970 000	442 351 352	47,34%
Oikeus- ja sisäasioiden alan yleisohjelmat		96 500 000	0	96 500 000	10,33%
Hätäavun, kunnostuksen ja kehitysyhteistyön niveltäminen toisiinsa (LRRD)	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	42 750 000	37 688 000	80 438 000	8,61%
	Muista kolmansista maista lähtöisin olevien pakolaisten vapaaehtoinen paluu	157 018 459	36 591 000	193 609 459	20,72%
LRRD yhteensä		199 768 459	74 279 000	274 047 459	29,33%
Kehitysyhteistyö (maastamuuttoalueet)		71 569 477	50 000 000	121 569 477	13,01%
KAIKKI YHTEENSÄ		806 219 288	128 249 000	934 468 288	100,00%
		86,3%	13,7%	100,0%	

Liite 2 a

Alue	Maa/alue	Määrä	Budjettikohta	Vuodet	Ala	Toimi	Kuvaus
LATINALAINEN AMERIKA	Kolumbia	1 569 477	B7-703	2001–2002	Roots	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Rauhan ja sovinnonteon edistäminen Urabán alueella sijaitseissa yhteisöissä, joissa asuvaan väestöön kohdistuu siirtymään joutumisen riski
LATINALAINEN AMERIKA	Kolumbia	4 300 000	B7-312	2002	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Kolumbiassa kotiseudultaan siirtymään joutuneiden väestöryhmien avustaminen
LATINALAINEN AMERIKA	Kolumbia	10 000 000	B7-312	2003	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Kolumbiasta siirtymään joutuneiden väestöryhmien avustaminen, ECHO:n toiminnan jatkaminen
LATINALAINEN AMERIKA	Kolumbia	11 000 000	B7-312	2004	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Kolumbiasta siirtymään joutuneiden väestöryhmien avustaminen, ECHO:n toiminnan jatkaminen
LATINALAINEN AMERIKA	Ecuador	1 000 000	B7-701	2001–2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	Maahanmuuttajien ja heidän perheidensä ja ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksien suojaamista koskevat strategiat ja toimet
AASIA	Afganistan	9 700 000	B7-302	2002–2005	LRRD	Vapaaehtoinen paluu	Suorat avustukset palautetuille ja kotimaansa sisällä siirtymään joutuneille henkilöille Afganistanissa, Pakistanissa ja Iranissa
AASIA	Afganistan	48 700 000	B7-302	2002–2005	LRRD	Vapaaehtoinen paluu	Kotimaansa sisällä siirtymään joutuneiden henkilöiden ja pakolaisten uudelleenkotoutumisen tukeminen
AASIA	Afganistan	1 494 569	B7-667	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	IOM/HLWG: koulutettujen afgaanien paluu julkiselle sektorille

AASIA	Afganistan	1 137 984	B7-667	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	UNHCR: valmiuksien kehittäminen ja palautettujen henkilöiden seurantaa koskeva tietokanta
AASIA	Afganistan	997 099	B7-667	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	IOM/HLWG: koulutettujen afgaanien paluu yksityiselle sektorille
AASIA	Bhutan	1 000 000	B7-302	2002	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Pakolaisten suojaaminen ja avustaminen
AASIA	Kiina	10 000 000	B7-300	2002–2006	Muuttoliikkeiden hallinta	Laittoman maahanmuuton torjunta	"Laittomien muuttovirtojen torjunta"-hanke: tiedotuskampanjat, viranomaisille annettava koulutus, hallinnollinen yhteistyö
AASIA	Indonesia	1 720 000	B7-302	2004	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Pohjois-Malukussa siirtymään joutuneiden henkilöille annettava peruskoulutus
AASIA	Iran	750 000	B7-302	2003	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Lääkärit ilman rajoja: afgaanipakolaisille annettava terveydenhoito
AASIA	Iran	1 250 000	B7-302	2002	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	UNHCR: pakolaisapu
AASIA	Pakistan	2 000 000	B7-302	2002	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	UNHCR: afgaanipakolaisille pakolaisleireillä annettava apu
AASIA	Pakistan	1 000 000	B7-302	2003	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	MRCA: pakolaisille annettava sairaanhoito
AASIA	Pakistan	885 581	B7-667	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	UNHCR:n afgaanipakolaisille Pakistanissa antaman avun suojaaminen takaa kaikille pakolaisille ja turvapaikanhakijoille mahdollisuuden hyödyntää

							oikeuksiaan ja tulla kohdelluiksi kansainvälisesti hyväksytyjen standardien mukaisesti - varmistetaan, että pakolaisten tarpeet.???
AASIA	Filippiinit	800 000	B7-302	2002	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Sodasta kärsimään joutuneiden perheiden avustaminen Lanao del Surin ja Maguindanaon maakunnissa
AASIA	Filippiinit	1 300 000	B7-302	2003	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Movimondo: kotimaansa sisällä siirtymään joutuneiden henkilöiden kotouttaminen
AASIA	Sri Lanka	1 400 000	B7-302	2005	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	CARE: kotimaansa sisällä siirtymään joutuneiden henkilöiden ja konflikteista kärsimään joutuneiden kotitalouksien avustaminen
AASIA	Sri Lanka	1 950 000	B7-302	2003	LRRD	Vapaaehtoinen paluu	UNHCR: kotimaansa sisällä siirtymään joutuneiden ja palautettujen henkilöiden avustaminen
AASIA	Sri Lanka	829 396	B7-667	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	ICMPD: lähtömaita koskevien tietojärjestelmien luominen tietojenvaihtojärjestelmäkenttien perusteella
AASIA	Sri Lanka	1 219 363	B7-667	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	IOM: Muuttoliikkeiden hallintavalmiuksien kehittäminen ja paluuta ja uudelleenkotoutumista koskevat valmistelutoimet
AASIA	Sri Lanka	508 011	B7-667	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	IOM: muuttoliikkeiden hallintaa ja pysyvää paluuta koskevien valmiuksien kehittäminen
AASIA	Thaimaa	2 000 000	B7-302	2003	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Burman rajaliitto: elintarvikeapu Kanchanaburin ja Ratchaburin maakunnissa sijaitseville pakolaisleireille

Balkanin maat	Albania, Kosovo ja entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia	766 490	B7-667	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	IOM: kestävän uudelleenkotoutumisen edistäminen parantamalla paikallisten valtiosta riippumattomien järjestöjen valmiuksia
BALKANIN MAAT	Albania	1 500 000	B7-54	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Ulkorajojen valvontaa koskeva hankekokonaisuus, jossa pääpaino asetetaan Albanian aluevesillä tapahtuvaa ihmisten salakuljetusta ehkäiseviin valvontajärjestelmiin
BALKANIN MAAT	Albania	1 000 000	B7-54	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliike- ja maahanmuuttopolitiikka: poliisilaitoksen parhaita käytäntöjä koskeva tiedotus, poliisivoimien ja oikeusjärjestelmän valmiuksien parantaminen muuttovirtojen hallinnan alalla ja laittomien maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokapasiteetin lisääminen
BALKANIN MAAT	Albania	2 000 000	B7-54	2002–2004	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	Turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka: lujitetaan maiden valmiuksia kehittää ja panna täytäntöön kansainvälisten standardien mukaista turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa
BALKANIN MAAT	Albania	20 000 000	B7-54	2002–2004	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Valtioiden välisten rajojen turvallisuuden parantaminen laittoman maahanmuuton vähentämiseksi
BALKANIN MAAT	Albania	471 760	B7-667	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	ICMPD: Albanian rajavalvontajärjestelmän uudistaminen eurooppalaisten standardien mukaisesti
BALKANIN MAAT	Albania	741 830	B7-667	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	UNHCR: Albanian turvapaikkajärjestelmän kehittäminen

BALKANIN MAAT	Albania	600 000	B7-667	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	IOM: pysyvä paluu, uudelleenkotoutuminen ja kehitysyhteistyö Albaniassa muuttoliikkeiden hallinnan valmistelutoimikokonaisuuksien avulla
BALKANIN MAAT	Balkanin maat	752 050	B7-667	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	CGI: Maahanmuuttoa koskeva yhteysverkosto (<i>Immigration liaison Network</i>)
BALKANIN MAAT	Bosnia ja Hertsegovina	2 000 000	B7-54	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Rajavalvontayksikön perustamisen tukeminen
BALKANIN MAAT	Bosnia ja Hertsegovina	1 000 000	B7-54	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Laittoman maahanmuuton torjunta	Laittomien maahanmuuttajien vastaanottokeskus
BALKANIN MAAT	Bosnia ja Hertsegovina	23 000 000	B7-54	2002–2004	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Viiden rajanylityspaikan rakentaminen asianmukaisten rajavalvontajärjestelyiden käyttöönottoa varten
BALKANIN MAAT	Bosnia ja Hertsegovina	45 500 000	B7-54	2002–2004	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	Pakolaisten ja kotimaassaan siirtymään joutuneiden henkilöiden paluu; asuminen, miinanraivaus, työllisyys, yhteiskunnallinen infrastruktuuri ja joustavat reagointijärjestelmät oma-aloitteista ja ilman apua tapahtuvaa paluuta varten
BALKANIN MAAT	Bosnia ja Hertsegovina	11 500 000	B7-54	2002–2004	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	Turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka: lujitetaan maiden valmiuksia kehittää ja panna täytäntöön kansainvälisten standardien mukaista turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa
BALKANIN MAAT	Bosnia ja Hertsegovina	22 500 000	B7-55	2002–2004	YOS	YOS	YOS-ohjelma: oikeudenhoito ja poliisiyö

BALKANIN MAAT	Kroatia	2 100 000	B7-54	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	Lainsäädäntö- ja sääntelykehyksen parantaminen, institutionaalisten/hallinnollisten valmiuksien tehostaminen ja turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden alalla työskentelevän henkilöstön kouluttaminen
BALKANIN MAAT	Kroatia	14 500 000	B7-54	2001-2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Rajavalvonnan tehostaminen ja rajojen turvaaminen, yksittäisten virastojen valmiuksien parantaminen ja virastojen välisen yhteistyön tehostaminen
BALKANIN MAAT	Kroatia	23 000 000	B7-54	2002–2004	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Yhdennetty rajavalvontaohjelma
BALKANIN MAAT	Kroatia	42 000 000	B7-54	2002–2004	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	Pakolaisten ja kotimaansa sisällä siirtymään joutuneiden henkilöiden paluu, miinanraivaus, julkisen ja yritysten käytössä olevan perusinfrastruktuurin tukeminen ja paikallishallinnon vahvistaminen
BALKANIN MAAT	Kroatia	20 000 000	B7-54	2002–2004	YOS	YOS	YOS-ohjelma: oikeudenhoito, poliisityö ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta
BALKANIN MAAT	Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia	5 000 000	B7-54	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Yhdennetty ulkorajojen valvontaohjelma
BALKANIN MAAT	Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia	2 000 000	B7-54	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	Turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka: lujitetaan maiden valmiuksia kehittää ja panna täytäntöön kansainvälisten standardien mukaista turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa
BALKANIN MAAT	Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia	20 000 000	B7-54	2002–2004	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Yhdennettyä rajavalvontaa koskeva ohjelma

BALKANIN MAAT	Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia	13 700 000	B7-54	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	Osa vuoden 2001 Cards-lisäapupakettia koskevasta ohjelmasta (<i>CARDS Additional Assistance Package</i>) on suunnattu siirtymään joutuneita henkilöitä vastaan ottavien perheiden, poliisilaitoksen uudistamisen sekä muiden oikeus- ja sisäasioiden alaan liittyvien aloitteiden tukemiseen ja asuintilojen ja paikallisinfraktuurien jälleenrakentamiseen
BALKANIN MAAT	Alueellinen	1 500 000	B7-54	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Oikeus- ja sisäasioiden alalla toteutettava alueellinen ohjelma, joka koskee rajavalvonta-alueella sijaitsevien maiden institutionaalisen ja hallinnollisen perustan ja valmiuksien arviointia, maahanmuutto-, turvapaikka- ja viisumipolitiikkaan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan (ihmis- ja huumekauppa ja talousrikollisuus) liittyvät kysymykset mukaan luettuina; petosten ja lahjonnan torjunta
BALKANIN MAAT	Alueellinen	13 000 000	B7-54	2002–2004	YOS	YOS	Oikeus- ja sisäasioiden alalla toteutettava alueellinen ohjelma, joka koskee rajavalvonta-alueella sijaitsevien maiden institutionaalisen ja hallinnollisen perustan ja valmiuksien arviointia, maahanmuutto-, turvapaikka- ja viisumipolitiikkaan liittyvät kysymyksen mukaan luettuina; järjestäytyneen rikollisuuden torjunta (ihmis- ja huumekauppa ja talousrikollisuus); petosten ja lahjonnan torjunta
BALKANIN MAAT	Alueellinen	1 000 000	B7-54	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	Alueelliset paluualoitteet, joissa on kyse varallisuuslainsäädännön ja sen täytäntöönpanokäytäntöjen arvioinnista sekä lainsäädännön

							yhdenmukaistamisesta
BALKANIN MAAT	Jugoslavian liittotasavalta	35 000 000	B7-54	2002–2004	YOS	YOS	Osassa oikeus- ja sisäasioiden alalla toteutettavasta ohjelmasta keskitytään poliisijärjestelmän uudistamiseen ja uudelleenmuodostamiseen, ihmiskaupan ja laittoman maahanmuuton torjunta sekä turvapaikkajärjestelmän kehittäminen mukaan luettuina
BALKANIN MAAT	Jugoslavian liittotasavalta	31 000 000	B7-54	2002–2004	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Yhdennettyä rajavalvontaa koskeva ohjelma
BALKANIN / AKT- / VÄLIMEREN ALUEEN MAAT	Albania, Marokko ja Nigeria	1 096 061	B7-667	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	ALNIMA: heikoimmassa asemassa olevien ryhmien paluu
KESKI-AASIA	Keski-Aasia koskeva uusi alueellinen Tacis-ohjelma	17 000 000	B7-520	2002–2004	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Rajavalvonnan hallinnan kehittämisen (Kazakstan, Kirgisistan, Tadžikistan, Uzbekistan ja Turkmenistan) ja huumekaupan torjunnan tukeminen
VÄLIMEREN ALUEEN MAAT	Irak	130 384	B7-667	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	IOM: laaditaan toimintasuunnitelma, jonka tarkoituksena on tukea pysyvää paluuta Pohjois-Irakiin kehittämällä koulutus- ja tulonhankintatoimintaa
VÄLIMEREN ALUEEN MAAT	Irak	596 800	B7-667	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	UNHCR: maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän luominen
VÄLIMEREN ALUEEN MAAT	Marokko	70 000 000	B7-410	2002–2004	Roots	Kehitysyhteistyö	Maastamuuttoalueiden, esimerkiksi pohjoisen maakunnan, talouskehityksen ja uudelleenkotoutumisen tukeminen
VÄLIMEREN ALUEEN MAAT	Marokko	5 000 000	B7-410	2002–2004	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	Laillisen maastamuuton organisointi perustamalla siirtolaishuoneita

VÄLIMEREN ALUEEN MAAT	Marokko	40 000 000	B7-410	2002–2004	Muuttoliikkeiden hallinta	Laittoman maahanmuuton torjunta	Laittoman maahanmuuton torjunta tukemalla rajavalvonnan hallinnoinnin kehittämistä
VÄLIMEREN ALUEEN MAAT	Marokko	376 276	B7-667	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Laittoman maahanmuuton torjunta	CGED–DPG (Espanja): rajavalvontaa koskeva tekninen laitteisto ja koulutus, laittoman maahanmuuton torjunta ja väärennettyjen asiakirjojen paljastaminen
VÄLIMEREN ALUEEN MAAT	Marokko	1 500 000	B7-667	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	AFD (Ranska): Ranskassa oleskelevien marokkolaisten harjoittama lähtömaan kehittäminen maaseutumatkailun ja pk-yritysten perustamisen kautta
VÄLIMEREN ALUEEN MAAT	Marokko	450 241	B7-667	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	Int Ent (Alankomaat): Euroopassa oleskelevien Marokosta lähtöisin olevien yrittäjien tukeminen elinkeinonharjoittamisen aloittamisessa Marokossa
VÄLIMEREN ALUEEN MAAT	Marokko	665 980	B7-667	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Laittoman maahanmuuton torjunta	Ranskan sisäministeriö / poliisilaitos: laittoman maahanmuuton torjuntaa koskeva rahoitus- ja tekninen tuki
VÄLIMEREN ALUEEN MAAT	Marokko	1 055 315	B7-667	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	IOM: sosioekonominen kehitys muuttoalttiilla alueilla
VÄLIMEREN ALUEEN MAAT	Marokko	889 316	B7-667	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	COOPI: <i>il migrante Marocchino in Italia come agente di sviluppo Cooperazione</i>
VÄLIMEREN ALUEEN MAAT	Alueellinen	6 000 000	B7-410	2002-	YOS	YOS	Oikeus- ja sisäasioiden alalla toteutettava alueellinen ohjelma järjestäytyneen rikollisuuden (ihmiskauppa mukaan luettuna) torjumiseksi, hallinnollinen yhteistyö, tuomareille ja poliisivoimille suunnattu koulutus (oikeusalan koulutusta koskevan Euromed-verkoston

							luominen, kansainvälistä poliisiyhteistyötä koskeva koulutus jne.), muuttoliikkeisiin liittyviä ilmiöitä koskevan pysyvän tiedonkeruu-, seuranta- ja analysointijärjestelmän luominen Euromed-maiden välille
VÄLIMEREN ALUEEN MAAT	Alueellinen	347 870	B7-667	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	ICMPD: maahanmuuttoa koskevan hallitustenvälisen vuoropuhelun käynnistäminen Välimeren alueella
AKT-MAAT	Afrikan maat	1 300 000	EKR	2000–2003	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	Sosiaalityöntekijöiden valistaminen ja kouluttaminen ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden lasten paluuseen ja kotouttamiseen liittyvistä asioista
AKT-MAAT	Angola	2.000.000	EKR	2002–2003	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Päätös siirtymään joutuneiden henkilöiden tuen jatkamisesta äskettäin avautuneilla alueilla
AKT-MAAT	Angola	30 000 000	EKR	2002–2003	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Kotimaansa sisällä siirtymään joutuneille ja palautetuille henkilöille suunnattu hätäapu rauhanprosessin tukemiseksi
AKT-MAAT	Benin	2 720 000	EKR	2001–2005	Muuttoliikkeiden hallinta	Laittoman maahanmuuton torjunta	Rajatylittävän lapsikaupan torjuntatoimet
AKT-MAAT	Djibouti	2 000 000	EKR	2002	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Kotimaansa sisällä siirtymään joutuneille henkilöille annettavat avustukset; rauhansopimuksen täytäntöönpanon tukeminen
AKT-MAAT	Eritrea	15 000 000	EKR	2003	LRRD	Vapaaehtoinen paluu	Yhteiskunnallisen ja taloudellisen infrastruktuurin kunnostaminen sodan runteleilla alueilla
AKT-MAAT	Eritrea	2 175 000	EKR	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	Sudanista lähtöisin olevien pakolaisten paluuta ja uudelleenkotoutumista helpottava ja kotimaansa sisällä

							siirtymään joutuneiden henkilöiden uudelleen sijoittamista Gash Barkassa koskeva ohjelma
AKT-MAAT	Eritrea	6 250 000	EKR	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	Gash Barkan alueelle palautettujen eritrealaisten yhteiskunnallisen ja taloudellisen uudelleenkotoutumisen avustaminen
AKT-MAAT	Eritrea	750 000	EKR	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	Sodan takia siirtymään joutuneiden ja palautettujen henkilöiden avustaminen
AKT-MAAT	Etiopia	6 500 000	EKR	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	Eritreasta Ethiopian ja Eritrean välisen konfliktin takia siirtymään joutuneiden etiopialaisten uudelleenkotoutuminen
AKT-MAAT	Liberia	488 000	EKR	2002	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Humanitaariset palvelut äskettäin siirtymään joutuneille väestöryhmille Liberiassa
AKT-MAAT	Alueellinen (Gabon, Togo, Benin ja Nigeria)	1 300 000	B7-6120	2000–2003	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	Tiedottaminen ja vaikuttaminen yleiseen mielipiteeseen ja perheiden mielipiteisiin lasten asemasta ja lapsikaupan uhreiksi joutuneiden lasten kotouttamisen alalla toimivien järjestöjen kehittäminen; lasten paluuta helpottavien sosiaalityöntekijöiden kouluttaminen
AKT-MAAT	Dominikaaninen tasavalta	1 250 000	EKR	2003–2005	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	Maahanmuuttopolitiikan hallinta ja kehittäminen (Haitista lähtöisin olevan maahanmuuton hallinta)
AKT-MAAT	Ruanda	616 000	EKR	1997–2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	Opiskelijoiden paluu
AKT-MAAT	Somalia	592 960	B7-667	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	Tanskan pakolaisneuvoston ja yhteisön yhteinen palauttamista koskeva avustushjelma
AKT-MAAT	Somalia	533 821	B7-667	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	RADA BARNET - SAVE THE CHILDREN DENMARK: kotouttamista

							ja vapaaehtoista paluuta koskeva malli
AKT-MAAT	Somalia	50 000 000	EKR	2002–2007	Roots	Kehitysyhteistyö	Yleinen kunnostus- ja jälleenrakennusohjelma
AKT-MAAT	Sudan	4 230 000	B7-20	2001	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Auttaa kotimaansa sisällä siirtymään joutuneita henkilöitä saamaan takaisin itseluottamuksensa ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tunne rahoittamalla elintarvike- ja turvallisuuteen, tulonhankintaan ja koulutukseen liittyviä toimia; kohderyhmät kuuluvat 53 000 henkilön ryhmään, jotka kuuluvat dinka-heimoon ja jotka ovat joutuneet siirtymään Bahr El Ghazalista Etelä-Darfissa sijaitseville leireille
AKT-MAAT	Tansania	4 000 000	EKR	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Vapaaehtoinen paluu	Tansaniaan tulneiden pakolaisten tukeminen – Burundiin palauttamista koskevat valmistelut
AKT-MAAT	Uganda	1 200 000	EKR	2002–2003	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Pohjois-Ugandassa siirtymään joutuneiden henkilöiden avustaminen
AKT-MAAT	Sambia	2 000 000	EKR	2002	LRRD	Pakolaiset ja siirtymään joutuneet henkilöt	Pakolaisten ja paikallisyhteisöjen avustaminen pakolaisalueilla
AKT- JA VÄLIMEREN ALUEEN MAAT	Maghreb ja Länsi-Afrikka	1 500 000	B7-667	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	ILO: kehitysyhteistyön välineenä käytettävän työvoimaperusteisen maahanmuuton hallinnointia koskeva ehdotus
ETELÄ-KAUKASIA	Georgia	1 000 000	YUTP	2000	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Rajavartijoille suunnatut YUTP-avustukset, joiden tarkoituksena on suojella ETYJin tarkkailijoita Georgian ja Venäjän federaatioon kuuluvan

							Tšetšenan tasavallan rajalla (laitteisto)
ETELÄ-KAUKASIA	Georgia	1 000 000	B7-520	2002–2003	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Rajavartiolaituksen uudistamista ja rajavartioiden kouluttamista ja vaihtoa koskevan strategian kehittäminen
ETELÄ-KAUKASIA LÄNTISET UUDET ITSENÄISET VALTIOT / AASIA	Kaukasia/Venäjä/Afganistan	1 310 654	B7-667	2002	Muuttoliikkeiden hallinta	Muuttoliikkeiden hallinta	IOM: maahanmuuton hallintaa koskevan vuoropuhelun ja teknisen kapasiteetin kehittämisohjelma
LÄNTISET UUDET ITSENÄISET VALTIOT	Valko-venäjä, Moldova ja Ukraina	2 000 000	B7-520	2002–2003	Muuttoliikkeiden hallinta	Laittoman maahanmuuton torjunta	Ihmissalakuljetuksen / laittoman maahanmuuton torjunta koulutuksen avulla; turvapaikkahallinto
LÄNTISET UUDET ITSENÄISET VALTIOT	Rajaseutuyhteistyö	117 200 000	B7-521	1996–2003	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Rajavalvontakapasiteetin parantamisen tukeminen läntisissä uusissa itsenäisissä valtioissa sijaitsevilla rajanylityspaikoilla (infrastruktuuri, laitteisto, tullivirkailijoiden ja rajavartioiden kouluttaminen) – Venäjän federaatio, Ukraina, Valko-Venäjä ja Moldova
LÄNTISET UUDET ITSENÄISET VALTIOT	Moldova	1 900 000	B7-520	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Nykyaikaisen rajavalvontajärjestelmän kehittäminen
LÄNTISET UUDET ITSENÄISET VALTIOT	Venäjä, Valko-Venäjä	4 500 000	B7-520	2001	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Koulutus ja laitteisto (Venäjä ja Valko-Venäjä)
LÄNTISET UUDET ITSENÄISET	Venäjä, Valko-Venäjä	11 000 000	B7-520	2002–2003	Muuttoliikkeiden hallinta	Laittoman maahanmuuton	Ihmissalakuljetuksen / laittoman maahanmuuton torjunta koulutuksen ja rajavalvontalaitteiston avulla

VALTIOT						torjunta	(Venäjä ja Valko-Venäjä)
LÄNTISET UUDET ITSENÄISET VALTIOT	Ukraina	33 500 000	B7-520	2001–2003	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Ukrainan yleisen rajavalvontajärjestelmän parantaminen tavaroiden ja henkilöiden liikkumisen helpottamiseksi tehostaen samalla paikallisia valmiuksia torjunta laitonta toimintaa; keskeisten rajanylityspaikkojen rakentaminen ja kunnostaminen, laitteisto
LÄNTISET UUDET ITSENÄISET VALTIOT	Ukraina ja Moldova	3 900 000	B7-520	2000	Muuttoliikkeiden hallinta	Rajavalvonta	Koulutus ja laitteisto (Ukraina ja Moldova)
OHJELMAT YHTEENSÄ		934 468 288					