



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 3.6.2003
KOM(2003) 323 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE
THESSALONIKIN EUROOPPA-NEUVOSTOA VARTEN**

**LAITONTA MAAHANMUUTTOA KOSKEVAN YHTEISEN POLITIIKAN
KEHITTÄMISESTÄ, IHMISTEN SALAKULJETUKSESTA JA IHMISKAUPASTA,
ULKORAJOISTA JA LAITTOMIEN MAAHANMUUTTAJIEN
PALAUTTAMISESTA**

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE
THESSALONIKIN EUROOPPA-NEUVOSTOA VARTEN**

**LAITONTA MAAHANMUUTTOA KOSKEVAN YHTEISEN POLITIIKAN
KEHITTÄMISESTÄ, IHMISTEN SALAKULJETUKSESTA JA IHMISKAUPASTA,
ULKORAJOISTA JA LAITTOMIEN MAAHANMUUTTAJIEN
PALAUTTAMISESTA**

Sisällysluettelo

1.	JOHDANTO	3
2.	TOIMINTATAPOJEN KEHITTÄMINEN	4
2.1.	Viisumipolitiikka	4
2.2.	Rajavalvontapolitiikka: Kohti yhteistä, yhdenmukaista ulkorajojen valvontapolitiikkaa	6
2.3.	Palauttamispolitiikka.....	8
2.4.	Keskeiset rinnakkaistoimenpiteet	10
2.5.	Operatiivinen yhteistyö ja tietojenvaihto	12
3.	KUMPPANUOSSUHDE KOLMANSIIN MAIHIN.....	13
4.	TARVITTAVAT VARAT JA MEKANISMI KUSTANNUSTEN JAKAMISTA VARTEN	15
5.	PÄÄTELMÄT	17

1. JOHDANTO

Komissio on korostanut vuodesta 1994 lähtien, että maahanmuuton hallitseminen on yksi tehokkaan maahanmuuttopolitiikan kolmesta keskeisestä tekijästä; muita ovat siirtolaisuuden perussyihin vaikuttaminen yhteistyössä lähtömaiden kanssa ja laillisten maahanmuuttajien kotouttaminen. Tampereella kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti tämän lähestymistavan ja täydensi sitä muotoilemalla uuden, täydentävän tavoitteen yhteisen turvapaikkajärjestelmän perustamisesta.

Eurooppa-neuvosto muistutti sekä Laekenin että Sevillan kokouksissa pitävänsä laittoman maahanmuuton torjuntaa edelleen erittäin tärkeänä tehtävänä. Erityisesti Sevillassa se esitti eräitä täsmällisiä, sisällöltään osittain varsin operatiivisia vaatimuksia, joiden tarkoituksena on toteuttaa nopeasti tähän painopistealueeseen liittyviä toimenpiteitä. Vuonna 2002 laadittiinkin erityisen runsaasti poliittisia ohjelmasuunnitelmia, ja neuvosto hyväksyi komission tiedonantojen pohjalta kolme toimintasuunnitelmaa, jotka yhdessä muodostavat kattavan ja johdonmukaisen toimenpidepakettin.

Thessalonikin Eurooppa-neuvostossa on tilaisuus tarkastella ensi kerran tämän työn edistymistä. Oletettavasti tarkastelu jää vain alustavaksi: näin lyhyen ajan jälkeen olisi uskaliaista tehdä lopullisia päätelmiä yhteisen politiikan tehokkuudesta. On kuitenkin toivottavaa, että valtion- ja hallitusten päämiehet tarkastelevat viime kuukausina tapahtunutta edistystä ja laativat siitä poliittisen arvion sekä hahmottelevat suuntaviivat tulevien toimien painopistealueiksi Tampereella määritellyn kokonaisohjelman loppuun saattamista varten.

Komissio osallistuu tähän tarkasteluun esittämällä tämän tiedonannon. Kyseessä ei ole suinkaan tyhjentävä selvitys tähänastisista toimista, sillä sellainen sisältyy Tanskan puheenjohtajakaudellaan laatimaan etenemissuunnitelmaan, jonka puheenjohtajamaa Kreikka on hiljattain päivittänyt. Ulkorajojen valvontaan liittyvän käytännön yhteistyön osalta voidaan lisäksi mainita puheenjohtajamaan laatima erityisraportti, jonka valmisteluun myös komissio osallistui.

Tämä tiedonanto on osa kehystä, joka on määritelty vaiheittain laittoman maahanmuuton torjuntaa, ulkorajojen valvontaa ja laittomien maahanmuuttajien palauttamista koskevissa kolmessa tiedonannossa. Komissio haluaa korostaa tämän vasta hahmottumassa olevan politiikan johdonmukaisuutta ja luoda perustan seurantatoimille, joita se käsittelee vuosittain laadittavassa raportissa.

Tässä asiakirjassa käsitellään lähemmin eräitä aloitteita ja kysymyksiä, jotka komission näkemyksen mukaan ovat yhteisen toiminnan tehokkuuden kannalta keskeisiä, olipa kyseessä sitten operatiivisen yhteistyön vahvistaminen mm. ottamalla käyttöön laajoja tietojenkäsittelyjärjestelmiä, rahoituksen hankkiminen yhteisvastuullisuuden pohjalta tai lainsäädännön hyväksyminen ja täytäntöönpano. Lisäksi komissio haluaa korostaa, että on toteutettava myös muita toimenpiteitä sekä lainkäytön ja rikosoikeuden että sosiaaliasioiden ja ulkosuhteiden alalla.

Thessalonikissa valtion- ja hallitusten päämiesten on tarkoitus tutustua myös kahteen toiseen aiheeseen, jotka liittyvät Tampereella hyväksytyn yhdenmukaisen lähestymistavan keskeisiin näkökohtiin, eli turvapaikkajärjestelmän kansainväliseen ulottuvuuteen ja maahanmuuttajien kotouttamiseen. Eurooppa-neuvoston pyynnöstä kummastakin aiheesta on laadittu erillinen tiedonanto. Komissio panee tyytyväisenä merkille näiden asioiden sisällyttämisen kokouksen asialistalle ja toivoo, että unionin toimia tähän mennessä ohjannut tasapainoinen näkemys

vahvistuu ja voi jatkossa luoda pohjaa myös uudelle perustuslaista tehtävälle sopimukselle. Komissio toivoo, että edelleen neuvoston käsiteltävänä olevat komission ehdotukset voidaan hyväksyä nopeasti.

2. TOIMINTATAPOJEN KEHITTÄMINEN

2.1. Viisumipolitiikka

Yhteisön viisumipolitiikka perustettiin alun perin tukemaan henkilötarkastusten poistamista sisärajailta, mutta siitä on suurta apua myös laittoman maahanmuuton torjunnassa. Laiton maahanmuutto on yksi niistä peruskriteereistä, joiden avulla määritetään ne kolmannet maat, joiden kansalaisilla on oltava viisumi. Muita neuvoston asetuksessa (EY) N:o 539/2001 lueteltuja kriteereitä ovat yleinen järjestys ja turvallisuus, EU:n ulkosuhteet sekä alueellinen yhtenäisyys ja vastavuoroisuus.

Niiden maiden luettelon tarkistaminen, joiden kansalaisilla on oltava viisumi, oli yksi Sevillassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston nimeämistä painopistealueista. Neuvosto käsitteli ja hyväksyi maaliskuussa 2003 komission ehdotuksen näitä kolmansia maita koskevan luettelon muuttamisesta siten, että Ecuador siirretään *negatiiviseen* luetteloon. Asetuksen N:o 539/2001 muuttaminen osoittaa, että yhteisestä viisumipolitiikasta on ollut apua laittoman maahanmuuton torjunnassa. Viisumipolitiikan asianmukainen ja ripeä käytännön täytäntöönpano kaikissa jäsenvaltioissa palvelee tätä tavoitetta.

Eurooppa-neuvosto piti Laekenissa ja Sevillassa erittäin tärkeänä painopistealueena laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjuntaa koskevassa kokonaisvaltaisessa toimintasuunnitelmassa (jäljempänä 'Santiagon toimintasuunnitelma') mainitun yhteisen **viisumintunnistusjärjestelmän** (VIS, Visa Information System) laatimista. Neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2002 suuntaviivat tällaisen järjestelyn käyttöönottoa varten ja kehotti komissiota laatimaan niiden pohjalta toteutettavuustutkimuksen. Neuvoston suuntaviivojen mukaan viisumintunnistusjärjestelmän tavoitteena on erityisesti helpottaa petostentorjuntaa, vähentää suotuisimman viisumikohtelun etsimistä (visa shopping), parantaa viisumitietoverkkoa, helpottaa hakijoiden tunnistamista Dublin II -asetuksen ja palauttamismenettelyjen soveltamista varten sekä kehittää yhteisen viisumipolitiikan hallinnointia ja parantaa sisäistä turvallisuutta ja terrorismin torjuntaa. Viisumintunnistusjärjestelmän on tarkoitus muodostua viisumitietojen keskusjärjestelmästä (C-VIS) ja jäsenvaltioiden kansallisista viisumitietojärjestelmistä (N-VIS). Toteutettavuustutkimus, jossa analysoidaan järjestelmän teknisiä ominaisuuksia ja sen edellyttämää rahoitusta, on nyt valmistunut.

On syytä korostaa, että biometrinen tietojen käyttö on järjestelmän tehokkuuden kannalta ensiarvoisen tärkeää. Toteutettavuustutkimuksessa arvioitiin kolmea vaihtoehtoa, joihin biometrinen tunnistusjärjestelmä voisi perustua: iiris, kasvot ja sormenjäljet. Näistä suositellaan ensisijaiseksi vaihtoehdoksi sormenjälkiä. Sormenjälkien tunnistustekniikka on riittävän luotettava yksilöiden tunnistamiseksi, ja sormenjälkitietokantoja voidaan käyttää vielä vuosikymmeniä, vaikka biometrinen teknologia kehittyikin. Tunnistustarkkuutta voidaan lisätä ottamalla mukaan toinen biometrinen tunnistus, esimerkiksi kasvot. Näin laaja biometrian käyttö vaikuttaa joka tapauksessa huomattavasti sekä järjestelmän tekniseen toteutukseen että sen rahoitukseen.

Toteutettavuustutkimuksessa esitettyjen arvioiden mukaan keskustietojärjestelmän (C-VIS) ja kaikkien kansallisten järjestelmien (N-VIS) perustamiskustannukset vaihtelisivat

tietojenvälitykseen tarvittava infrastruktuuri mukaan luettuna noin 130 miljoonasta lähes 200 miljoonaan euroon sen mukaan, millainen perusrakenne ja millaisia toimintoja järjestelmään halutaan. Suuri osa näistä kustannuksista muodostuu biometristen tunnisteiden käyttömallien kehittämisestä ja käytöstä. Toisaalta kustannukset voitaisiin jakaa 10:n tai 12 vuoden ajalle riippuen siitä, miten nopeasti järjestelmä voidaan ottaa käyttöön ja miten pian konsulaatit liittyvät siihen. On kuitenkin otettava huomioon, että viisumintunnistusjärjestelmän perustaminen ei vaikuta yksinomaan yhteisön talousarvioon. Suurimmat taloudelliset rasitukset aiheutuvat järjestelmän kansallisista osista ja erityisesti jäsenvaltioiden konsulaattien tarvitsemista laitteistoista, maailmanlaajuisten yhteyksien luomisesta sekä laitteistojen kuljetuksista ja henkilöstön kouluttamisesta.

Viisumintunnistusjärjestelmästä aiheutuvien huomattavien kustannusten vuoksi toteutettavuustutkimuksessa pyrittiin etsimään synergiaetuja. Siinä suositellaankin viisumitietojen keskusjärjestelmän yhdistämistä SIS II -tietojärjestelmään (Schengen-tietojärjestelmän II vaihe), jolloin voidaan saavuttaa huomattavia säästöjä. SIS II -tietojärjestelmän ja viisumintunnistusjärjestelmän toteuttamisaikataulut ovat kuitenkin toistaiseksi aivan eri vaiheissa: SIS II -järjestelmän rahoittamisesta yhteisön varoin ja sen kehittämisvastuusta on jo tehty päätös ja lupa keskeisten toimintojen toteuttamiselle annettu, kun taas viisumintunnistusjärjestelmä on vasta alkutekijöissään. Komissio pitää kumpaakin hanketta erittäin tärkeänä. Etusija on kuitenkin SIS-tietojärjestelmän kehittämisellä, koska siihen liittyy eräitä Schengen-yhteistyön keskeisiä näkökohtia. Uusi järjestelmä on voitava ottaa käyttöön vuonna 2006, jolloin unioniin liittyvien maiden on määrä aloittaa Schengenin säännösten täysimääräinen soveltaminen.

Viisumintunnistusjärjestelmän jatkokehittely riippuu strategisista suuntaviivoista, jotka neuvoston on määrä hyväksyä erityisesti seuraavien seikkojen perusteella:

- jos viisumintunnistusjärjestelmä päätetään ottaa käyttöön, mikä vaihtoehto ja tekninen ratkaisu järjestelmän pohjaksi valitaan,
- vahvistetaanko neuvoston suuntaviivoissa kuvattu yleinen lähestymistapa, johon toteutettavuustutkimus perustuu,
- mikä tai mitkä biometriset tunnisteet valitaan järjestelmässä käytettäväksi.

Komissio toteuttaa neuvoston vahvistamien poliittisten suuntaviivojen pohjalta järjestelmän perustamisen edellyttämät tekniset, oikeudelliset ja rahoitustoimenpiteet.

Matkustajien tarkastamista ja tunnistamista sekä nykyään käytössä olevien matkustusasiakirjojen alttiutta väärennöksille ovat käsitelleet myös laajemmissa yhteyksissä sekä EU että muut foorumit kuten ICAO (kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö), G8-maat ja IGC (hallitusten välinen keskustelufoorumi pakolais-, turvapaikka- ja siirtolaisuusasioissa). Näitä kysymyksiä on käsitelty myös EU:n ja Yhdysvaltojen transatlanttisten suhteiden yhteydessä. Komissio on esittänyt kaksi ehdotusta **kolmansien maiden kansalaisille myönnettävien viisumien ja oleskelulupakorttien yhtenäisestä kaavasta**, jotta näistä asiakirjoista voitaisiin tehdä turvallisempia ja luoda asiakirjan ja sen haltijan välille luotettava yhteys. Neuvosto hyväksyi molemmat ehdotukset vuoden 2002 alkupuoliskolla, ja yhtenäisestä viisumin kaavasta annetulla asetuksella N:o 1683/95 perustettu komitea avusti komissiota teknisten lisävaatimusten määrittelemisessä yhtenäistä viisumin kaavaa varten. Komissio hyväksyi näihin uusiin säädöksiin liittyvät tekniset lisävaatimukset kesä- ja elokuussa 2002.

Neuvostossa on keskusteltu mahdollisuudesta parantaa viisumien ja oleskelulupakorttien turvallisuutta edelleen lisäämällä niihin **biometriset tunnisteet**, mikä helpottaisi niiden haltijan tarkistamista ja tunnistamista. Tämä edellyttäisi kuitenkin edellä mainittujen säädösten muuttamista, ja komissio esittääkin tätä koskevan ehdotuksen lähiaikoina. Samalla olisi syytä varhaistaa säädöksissä vahvistettua täytäntöönpanopäivämäärää (vuoden 2007 puoliväli), johon mennessä viisumiin ja oleskelulupakorttiin on lisättävä valokuva. Komissio esittää biometrinen tunnisteiden käyttöä varten yhtenäistä ja yhteensopivaa ratkaisua, jotta niistä saataisiin mahdollisimman paljon lisäarvoa viisumintunnistusjärjestelmää koskevan toteutettavuustutkimuksen ja ICAO:n suositusten mukaisesti. Biometrinen tunnisteiden käyttö on kuitenkin otettava huomioon myös passeissa, sillä Yhdysvaltain uudet määräykset edellyttävät uusien turvaominaisuuksien lisäämistä niiden EU:n kansalaisten passeihin, jotka voivat hyötyä Yhdysvaltain viisumivapausohjelmasta. Komissio esittää ehdotukset, joiden mukaan EU:n passeihin liitetään sellaiset yhtenäiset turvaominaisuudet, mm. biometriset tunnisteet, jotka helpottavat passien hyväksymistä kolmansissa maissa ja nopeuttavat viranomaisten tarkastustyötä samalla kun ne vaikeuttavat asiakirjojen vilpillistä käyttöä. Komission mielestä onkin ensiarvoisen tärkeää saada tällä alalla mahdollisimman pian käyttöön lopulliset kansainväliset standardit, jotta voidaan helpottaa biometrinen tunnisteiden käyttöön liittyviä päätöksentekomenettelyjä, erityisesti näiden tunnisteiden käyttöön mahdollisesti liittyvien suurten kustannusten vuoksi.

Yhteisen hallintorakenteen perustaminen EU:n yhteisiä viisumitoimistoja varten oli Santiagon toimintasuunnitelman viisumipolitiikkaa käsittelevän luvun toinen tärkeä aihe. Kuten Pristin epäonnistuneet kokemukset osoittavat, tällä alalla ei ole tapahtunut edistystä, vaikka kyseessä on konsuliyhteistyön vahvistamisen ja viisumihakemusten käsittelyn yhtenäistämisen kannalta keskeinen kysymys. Yhteisten viisumitoimistojen avulla voitaisiin saavuttaa teknisen laitteiston ja henkilöstön osalta merkittäviä synergiaetuja, etenkin jos neuvosto päättää perustaa viisumitietojärjestelmän laajassa mittakaavassa.

2.2. Rajavalvontapolitiikka: Kohti yhteistä, yhdenmukaista ulkorajojen valvontapolitiikkaa

Yhteinen, yhdenmukaista ulkorajojen valvontapolitiikka, joka edistäisi mm. laittoman maahanmuuton torjuntaa, oli komission toukokuussa 2002 esittämän, ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa koskevan tiedonannon keskeinen tavoite. Kesäkuussa 2002 hyväksyttiin Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvontaa koskeva neuvoston suunnitelma, jossa vahvistettiin komission lähestymistapa ja kunnianhimoiset tavoitteet. Suunnitelmassa esitettiin toimista, aloitteista ja selvityksistä muodostuva ohjelma, jonka täytäntöönpanovastuu on jaettu jäsenvaltioiden ja komission kesken. Sevillan Eurooppa-neuvosto korosti suunnitelman merkittävyyttä ja antoi komissiolle eräitä täydentäviä tehtäviä, mm. kustannusten jakautumista aiheutuvan selvityksen laatimisen.

Jäsenvaltioiden pilottihankkeet ja yhteiset toimet toteutetaan erityyppisille rajoille perustettujen koordinoitavien valvomin yhteisin toimenpitein tai laatimalla yhteisiä määritelmiä riskinarviointia ja rajavartijoiden koulutusta varten, eli laatimalla yhteiset säännöt riskianalyysia ja koulutuksen keskeistä sisältöä varten. Komissio on osallistunut aktiivisesti näihin operatiivisiin ja strategisiin hankkeisiin, joiden sisältö ja tavoitteet saattavat vaikuttaa

erittäin merkittävästi yhteiseen tavoitteeseen yhtäläisen tarkastusten ja valvonnan tason varmistamisesta EU:n kaikilla ulkorajoilla.¹

Hankkeisiin ovat osallistuneet useimmat jäsenvaltiot ja myös eräät ehdokasmaat. Niiden arviointi perustuu kaksivaiheiseen analyysiin. Ensin arvioidaan hankkeen välittömiä tuloksia yhteistyöhön perustuvien yhteisten käytäntöjen ja kokemusten perusteella, ja toiseksi tarkastellaan etuja, joita ulkorajoilla suoritettavia tarkastuksia ja valvontaa koskevien turvallisuusmääräysten parantaminen ja tehostaminen voi tuoda pitkällä aikavälillä. Tältä osin loppuarvio on yleensä ottaen positiivinen, sillä sekä jäsenvaltiot että ehdokasmaat ovat osallistuneet hankkeisiin laajalti ja aktiivisesti, esitelleet erilaisia menettelyjään ja kokemuksiaan ja yleensäkin olleet valmiita ottamaan huomioon ja omaksumaan muiden jäsenvaltioiden menettelyjä ja kokemuksia. Tavoite keskinäisen luottamuksen ja tietämyksen parantamisesta tällä erittäin arkaluonteisella alalla on saavutettu. Tältä pohjalta on myös voitu ottaa vähitellen käyttöön yhteisiä käytäntöjä ulkorajoilla suoritettavien tarkastusten ja valvonnan hallinnoinnissa. Kaksi horisontaalista hanketta, jotka koskivat yhteistä riskianalyysimallia ja rajavartijoiden koulutusta, ovat edistäneet erityisesti yhteisymmärrystä siitä, että ulkorajojen turvallisuus on voitava varmistaa kaikkialla saman tasoisena, niin että puutteita korjataan ja vahvuuksia levitetään.

Jäsenvaltioiden välistä operatiivista koordinointia ja yhteistyötä koskevassa arvioinnissa komission on kuitenkin otettava huomioon ulkorajojen valvontaa koskevan neuvoston suunnitelman liitteessä III oleva lausuma. Sen mukaan kaikki konkreettiset aloitteet ovat tervetulleita Euroopan unionin institutionaalisissa puitteissa ottaen asianmukaisesti huomioon yhteisen ulkorajayksikön koordinoititehtävän. Lisäksi tällaisten aloitteiden on noudatettava yhteisön yleistavoitetta, eli sen varmistamista, että tarkastusten ja valvonnan taso on kaikilla ulkorajoilla sama. Yhteinen ulkorajayksikkö vastaa ulkorajoja koskevan yhteisön yhteisen politiikan hallinnoinnista yleisellä tasolla. Sen tehtävänä on tarkistaa yhteisten operaatioiden ja **pilottihankkeiden** sisältö ja hyväksyä ja valvoa niiden täytäntöönpanoa neuvoston suunnitelman mukaisesti.

Yhteinen ulkorajayksikkö kokoontuu neuvostossa SCIFA:n (maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean) yhteydessä ns. SCIFA+-muodostelmana. Yksikön institutionaalisen aseman vuoksi on syytä pohtia, miten tehokkaasti se voi toteuttaa eräitä sille uskottuja tärkeitä tehtäviä. Nämä strategiset ja operatiiviset tehtävät ovat ulkorajojen valvontaa koskevan yhteisen politiikan ydinalue. Ne edellyttävät yhteisen, yhdenmukaisen riskianalyysin toteuttamista, yhteisten operatiivisten toimien koordinointia ja strategista hallinnointia, jotta voidaan varmistaa, että kansalliset henkilöstöä ja laitteistoa koskevat kansalliset toimintamallit ovat yhdenmukaisia ja että ulkorajoilla riskinarvioinnin perusteella tehtävien kriittisten tapausten tarkastukset ovat johdonmukaisia. Näiden toimien päivittäinen hallinnointi olisi annettava operatiiviseen toimintaan paremmin soveltuvalla elimellä, sillä ne vaativat jatkuvaa, järjestelmällistä työtä. SCIFA+ on tehnyt erinomaista työtä toimien ja hankkeiden hyväksymisen osalta, mutta neuvoston työryhmänä sen kyky koordinoida ja hallinnoida yhteisiä toimia ja **pilottihankkeita** on osoittautunut rajalliseksi, minkä vuoksi näiden tehtävien hoitamiseen olisi löydettävä toisenlainen institutionaalinen ratkaisu.

Institutionaaliselta kannalta näistä kokemuksista voidaan nostaa esiin eräitä hyödyllisiä seikkoja. Kansallisten keskustusten muodostamassa hajautetussa verkostossa keskeinen asema

¹ Valvottuja hankkeita ovat olleet mm. Berliinin keskus maarajoilla suoritettavia yhteisiä toimia varten, Suomen CIRAM-hanke (Common Integrated Risk Analysis Model) ja Itävallan hanke kansallisten rajavartijoiden yhteisen koulutussisällön laatimiseksi.

kuuluu toimivaltaisille kansallisille yksiköille. Tämä on looginen ja tehokas ratkaisu, koska näillä yksiköillä on yksinomainen ja asianmukainen ammattipätevyys vaadittujen tehtävien suorittamiseen. Toisaalta kaikille tahoille on käynyt selväksi, että näiden keskusten toimintaa on koordinoitava johdonmukaisesti, tehokkaasti ja todella käytännönläheisesti. Nykyisissä koordinoitijärjestelyissä on ilmennyt rakenteellisia puutteita, jotka ovat heikentäneet toimien ohjauksen tehokkuutta. On suunniteltava uusia institutionaalisia työskentelytapoja, jotta voidaan helpottaa jäsenvaltioiden toimia ja varmistaa samalla niiden tehokas, jatkuva ja täysin operatiivinen koordinointi. Tällaisen kehityksen lopullisena tavoitteena on oltava yhteisen, yhdenmukaisen EU:n politiikan luominen ulkorajojen valvontaa varten sekä EU:n rajavartiolaitoksen perustaminen. Tätä varten olisi tarkasteltava uudelleen vuonna 2002 esitettyyn komission tiedonantoon sisältynyttä ja neuvoston jo hyväksymää ehdotusta yhteisestä rajavalvontayksiköstä: eräät luonteeltaan strategiset koordinoititehtävät voitaisiin säilyttää SCIFA+-ryhmällä, kun taas selvemmin operatiiviset tehtävät voitaisiin antaa uudelle pysyväälle yhteisön elimelle, esimerkiksi virastolle, joka pystyisi hoitamaan tehtävien päivittäisen hallinnoinnin ja koordinoinnin ja reagoimaan nopeasti hätätilanteisiin. Tämän uuden operatiivisen yhteisön elimen asema ja oikeusperusta on määriteltävä EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan nykyisen sanamuodon perusteella.

Ennen konkreettisten ehdotusten esittämistä on katsottu tarpeelliseksi **uudistaa ulkorajoja koskeva yhteinen käsikirja**, jotta voitaisiin laatia perusteellinen analyysi ulkorajoja koskevista normeista ja niiden puutteista sekä käsikirjan uudelleenlaatimiseen liittyvistä menettelyvaikeuksista. Komissio aikookin esittää neuvostolle tätä aihetta käsittelevän valmisteluasiakirjan, jossa analysoidaan nykytilannetta ja esitetään eri vaihtoehtoja sen parantamiseksi.

Komissio laati syyskuussa 2002 **paikallista rajaliikennettä** koskevien normien kehittämistä koskevan valmisteluasiakirjan ("Developing the acquis on local border traffic"), jonka pohjalta on käyty keskustelua sekä nykyisten että tulevien jäsenvaltioiden kanssa.

Komissio aikoo esittää aiheesta myöhemmin säädösehdotuksia. Meritse tapahtuvan laittoman maahanmuuton lisääntyminen on herättänyt päättäjät huomaamaan, että EU:n **merirajojen** tarkastuksia ja valvontaa on syytä tehostaa huomattavasti. Tähän liittyviin kysymyksiin on tarkoitus vastata merirajojen valvonnan parantamista koskevassa komission toteutettavuustutkimuksessa. Tutkimuksella on kaksi selkeää tavoitetta: paljastaa merirajojen valvonnassa esiintyvät puutteet ja heikkoudet ja laatia luettelo tarvittavista lainsäädäntö- ja muista toimista, jotta suojele voidaan nostaa samalle tasolle kaikilla ulkorajoilla. Tutkimuksen on määrä valmistua kesäkuussa 2003, minkä jälkeen komissio toimittaa sen jäsenvaltioille ja järjestää asiantuntijakokouksen, jossa valmistellaan tarvittavia seurantatoimia.

2.3. Palauttamispolitiikka

Tehokkaan palauttamispolitiikan tärkeys on ollut esillä laittoman maahanmuuton torjuntaa koskevan politiikan kehittämisessä koko vuoden 2002 ajan. Komissio käynnisti **yhteisön palauttamispolitiikkaa koskevan vihreän kirjan** perusteella laajan kuulemisprosessin, johon osallistuivat kaikki asianomaiset tahot. Tulokset esitettiin lokakuussa 2002 hyväksytyssä **tiedonannossa**. Neuvosto hyväksyi näiden päätelmien pohjalta marraskuussa 2002 **palauttamista koskevan toimintaohjelman**, jonka laatimista Sevillassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto oli pyytänyt.

Laillista maahanmuuttoa ja turvapaikka-asioita koskevan politiikan uskottavuus ja luotettavuus ovat vaarassa, ellei yhteisöllä ole olemassa myös laittomien maahanmuuttajien

palauttamista koskevaa politiikkaa. Sitä paitsi kaikki ponnistukset laittoman maahanmuuton torjumiseksi ovat kyseenalaisia, jos ne, jotka onnistuvat välttämään nämä toimenpiteet, voivat lopulta oleskella alueella laittomasti. Epäonnistuneen palauttamispolitiikan vaikutusta laittomiin maahanmuuttajiin ei ole syytä aliarvioida.

Palauttamista koskevassa toimintaohjelmassa korostettiin tarvetta tehostaa välittömästi operatiivista yhteistyötä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten kanssa, minkä lisäksi siinä vaadittiin myös yhteisten vähimmäisvaatimusten ja maakohtaisten ohjelmien laatimista sekä kolmansien maiden kanssa palauttamisen alalla tehtävän yhteistyön tiivistämistä. Sen jälkeen kun yhteisön palauttamispolitiikka on laadittu, on ensiarvoisen tärkeää että kaikki palauttamista koskevan toimintaohjelman toimenpiteet toteutetaan nopeasti. Vain näin voidaan varmistaa sen viestin perillemeno, että maahanmuuton on tapahduttava selkeän lainsäädäntökehyksen puitteissa ja että laitton maahanmuutto ja oleskelu eivät voi johtaa haluttuun vakinaiseen asumisoikeuteen.

Saksan esittämä aloite **jäsenvaltioiden operatiivisen yhteistyön tehostamisesta** on käytännössä tehokkaaksi todettuihin toimiin perustuva konkreettinen ehdotus, joka koskee kauttakulkuutilanteissa lentoteitse tapahtuvaa maastapoistamista varten annettavaa apua. Näin voitaisiin sekä helpottaa palauttamista lähtömaihin, joihin ei ole olemassa suoria lentoja, että kehittää lainvalvontayksiköiden yhteistyötä. Tällaista yhteistyötä olisi tehtävä myös yhteisten palauttamisoperaatioiden yhteydessä erityisesti järjestämällä yhteisiä tilauslentoja. Komissio valmisteleeikin tätä varten tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa luonnosta suuntaviivoiksi, jotka koskevat lentoteitse tapahtuvan maastapoistamisen yhteydessä noudatettavia turvallisuusmääräyksiä. Tällaiset määräykset ovat erittäin tärkeitä, jotta palauttaminen voi tapahtua sujuvasti ja turvallisesti.

Suurin palauttamisen este ei kuitenkaan liity aina varsinaiseen maastapoistamiseen, vaan siihen, miten **laittomille maahanmuuttajille saadaan asianmukaiset matkustusasiakirjat**. Tilannetta voitaisiin varmasti parantaa kehittämällä tietojen ja hyvien käytäntöjen vaihtoa ja ottamalla käyttöön yhteinen käsikirja, mutta olennaista parannusta ei voida saavuttaa, ellei oteta käyttöön uusia tapoja tunnistaa henkilöitä, joilla ei ole henkilöasiakirjoja. Viisumintunnistusjärjestelmästä voisi olla apua tällaisten henkilöiden tunnistamisessa esimerkiksi biometristen tunnisteiden avulla. Sen avulla voitaisiin myös tulostaa uudelleen tietokantaan skannattuja matkustusasiakirjoja, siinä tapauksessa että kyseinen henkilö on joskus hakenut viisumia, niin että heidän tietonsa on syötetty järjestelmään konsulaatissa.

Keskustelu Saksan aloitteesta, joka koskee avunantoa kauttakulkuutilanteissa lentoteitse tapahtuvien palauttamistoimenpiteiden yhteydessä, on jo tuonut esiin sen, että kauttakulkujäsenvaltion antaman avun lisäksi tarvitaan **selkeä oikeusperusta, jonka perusteella** toisessa jäsenvaltiossa aloitettua **maastapoistamisoperaatiota voidaan jatkaa**, etenkin jos pakkokeinojen käyttöä ei voida välttää. Tätä varten onkin laadittava vastavuoroista tunnustamista ja yhteisiä vaatimuksia koskeva sitova järjestelmä, jotta voidaan helpottaa asiasta vastaavien yksiköiden työtä ja luoda edellytykset jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tiivistämiselle. Järjestelmän avulla on myös voitava varmistaa EU:n alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden asianmukainen ja yhdenmukainen kohtelu silloin kun heihin sovelletaan edellä mainittuja oleskelun päättämiseen tähtääviä toimenpiteitä, riippumatta siitä, mikä jäsenvaltio panee maastapoistamisen täytäntöön.

Komissio aikookin tehdä aloitteen, jonka pohjalta voitaisiin laatia **ehdotus neuvoston direktiiviksi palauttamismenettelyjä koskevista vähimmäisvaatimuksista ja palauttamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta**. Ehdotus perustuisi nykyiseen maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annettuun direktiiviin, josta –

muiden puutteiden ohella – ei ole muodostunut sitovaa kehystä kaikkien palauttamispäätösten vastavuoroista tunnustamista varten. Sitä paitsi useimmat jäsenvaltiot eivät ole ilmoittaneet komissiolle direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteistä, vaikka tätä koskeva määräaika päättyi jo 2. joulukuuta 2002. Tällä välin on keskusteltu komission ehdotuksesta, joka koskee em. direktiiviin perustuvasta maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta aiheutuvan taloudellisen epätasapainon korvaamista. Kahdenväliset korvaukset eivät pitkällä aikavälillä toimi tyydyttävästi, ellei ole saatavilla riittävästi tietoa muissa jäsenvaltioissa tehdyistä maastapoistamispäätöksistä. Tämä olisi pidettävä mielessä kun keskustellaan niiden perusteiden yhtenäistämisestä, joiden mukaan kolmansien maiden kansalaisia merkitään SIS-järjestelmän (Schengenin tietojärjestelmä) maahantulokieltoluetteloon.

Olisi laadittava **yhdennettyjä maakohtaisia palauttamisohjelmia**, joiden avulla voitaisiin varmistaa, että paluu tapahtuu tehokkaasti ja ajoissa ja ennen muuta pysyvästi. Ohjelmien tulisi tarjota kohtuullista apua sekä palaajille että asianomaisille lähtömaille niiden toimintakyvyn lisäämiseksi. Sevillan Eurooppa-neuvoston pyynnön mukaisesti neuvosto hyväksyi 28. marraskuuta 2002 yhdessä yleisen palauttamista koskevan toimintaohjelman kanssa ensimmäisen erityisen pilottiohjelman, joka koskee Afganistania. Tästä hankkeesta ei voida vielä tässä vaiheessa esittää päätelmiä, mutta aikanaan laadittavassa kattavassa arvioinnissa tulisi keskittyä erityisesti paluun pysyvyyttä ja palaajien turvallisuutta koskeviin näkökohtiin. Jatkossa olisi joka tapauksessa suosittava yhdennetymppää lähestymistapaa. Vaikka yhteisön tasolla voidaanakin saavuttaa lisäarvoa erityisesti tukemalla palaajien saapumista ja kotoutumista lähtömaassa, tehokkuuden lisäämiseksi on koordinoitava paremmin muita palauttamisprosessin vaiheita. Lisäksi olisi tarkasteltava lähemmin kohdemaiden tarpeisiin sovitettuja kolmikantasopimuksia, joiden mukaan näiden maiden viranomaiset ja toimijat otetaan paljon varhaisemmassa vaiheessa mukaan menettelyihin.

2.4. Keskeiset rinnakkaistoimenpiteet

Viime vuosina on laittoman maahanmuuton yhteydessä keskusteltu jatkuvasti **ihmisten salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnasta**. Näiden ilmiöiden tunnustetaan liittyvän läheisesti toisiinsa (lainsäädännöllisesti ne ovat erillisiä rikoksia mutta esiintyvät käytännössä usein samassa yhteydessä), mutta niiden suhdetta olisi täsmennettävä, sillä kumpakin olisi pyrittävä torjumaan johdonmukaisen EU:n politiikan avulla.

Neuvosto hyväksyi heinäkuussa 2002 puitepäätöksen ihmiskaupan torjunnasta. Tämän rikoksen vakavuutta on korostanut myös se, että se on sisällytetty neuvoston hyväksymän eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä tehdyn puitepäätöksen soveltamisalaan. Ihmisten salakuljetus on rajatylittävä ilmiö, joka vaikuttaa sekä jäsenvaltioissa että kolmansissa maissa, jotka voivat olla joko lähtö-, kauttakulku- tai kohdemaita: toiset uhrit tuodaan EU:n jäsenvaltioihin laittomasti, toiset taas laillisesti, mutta huomattavan usein laillinen asema muuttuu jälkimmäisessä tapauksessa jonkin ajan kuluttua laittomaksi.

Marraskuussa 2002 hyväksyttiin neuvoston direktiivi, jossa määritellään **laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustaminen**, ja siihen liittyvä neuvoston puitepäätös, joka koskee rikosoikeudellisten puitteiden vahvistamista tällaisten toimien ehkäisemiseksi. Ratkaiseva tekijä on laitton maahantulo, kauttakulku tai oleskelu jäsenvaltiossa. Ihmisten salakuljetuksen torjunta täydentää laittoman maahanmuuton torjuntaa koskevaa politiikkaa, sillä monissa tapauksissa laitton maahantulo jäsenvaltion alueelle tuskin onnistuisi ilman salakuljettajien apua.

Ihmisten salakuljetus ja ihmiskauppa ovat enimmäkseen rikollisverkostojen valvomaa toimintaa, ja niiden hajottamiseksi tarvitaan tietoa. Siksi onkin erittäin tärkeää kannustaa

näiden verkostojen uhreja tekemään yhteistyötä lainvalvontaviranomaisten kanssa näiden pyrkiessä torjumaan ihmisten salakuljetusta ja ihmiskauppaa. Komissio hyväksyi tätä varten 11. helmikuuta 2002 ehdotuksen lyhytaikaisen oleskeluluvan myöntämisestä sellaisille **ihmisten salakuljetuksen tai ihmiskaupan uhreille**, jotka tekevät yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Ehdotus ei ole vielä tullut neuvoston käsittelyyn.

Brysselin julistus, joka annettiin 18. syyskuuta 2002 eurooppalaisen konferenssin "Ihmiskaupan ehkäiseminen ja torjunta – 2000-luvun globaali haaste" päätteeksi, on toinen virstanpylväs tätä alaa koskevan EU:n politiikan kehittämisessä. Julistuksen tarkoituksena on kehittää edelleen sekä EU:n tasolla tehtävää että kansainvälistä yhteistyötä ja konkreettisia toimenpiteitä, standardeja, hyviä käytäntöjä ja mekanismeja ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Julistus ohjaa komission lähiaikojen työtä, ja sen pohjalta on tarkoitus toteuttaa EU:n tasolla myös uusia aloitteita, mahdollisesti tarkoitusta varten perustetun asiantuntijaryhmän lausuntoon perustuvan toimintasuunnitelman pohjalta.

Pimeää työntekoa on vaikea mitata, mutta se näyttäisi olevan monissa jäsenvaltioissa yhä yleisempää. Se toimii usein laittoman maahanmuuton houkuttimena ja saattaa johtaa asianomaisten maahanmuuttajien taloudelliseen hyväksikäyttöön ja turvattomuuteen samalla kun se vie pohjaa julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitukselta ja täytäntöönpanolta. Työllisyyspolitiikan suuntaviivoihin on vuodesta 2000 sisältynyt sitoumus torjua pimeää työntekoa, ja Tukholmassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä kiinnitettiin huomiota tarpeeseen supistaa harmaata taloutta, jotta voitaisiin kehittää EU:n työllisyysstrategiaa. Vuoden 2003 suuntaviivoissa asetetaankin tätä varten uusia tavoitteita. Pimeiden työsuhteiden torjunta edellyttää, että toteutetaan politiikkaa, joka perustuu sekä ennaltaehkäiseviin että rankaiseviin toimiin. Samoin kuin ihmisten salakuljetuksen ja ihmiskaupan yhteydessä myös tältä osin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota sukupuolikiusauksiin. Näitä toimenpiteitä on toteutettava rinnan laittomien maahanmuuttovirtojen torjunnan kanssa. Samalla on varmistettava, että taloudellisista syistä muuttaville on tarjolla selkeitä ja avoimia laillisia väyliä, joiden kautta he voivat tulla korjaamaan työvoimapulaa, joka niin ikään lisääntyy useimmissa jäsenvaltioissa. Komission ehdotus direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten on tärkeä, sillä se antaa mahdollisille maahanmuuttajille yksinkertaiset ja selkeät säännöt siitä, miten EU:n alueelle voi tulla laillisesti.

Ihmisten salakuljettajina toimivien **liikenteenharjoittajien vastuusta** äskettäin hyväksytty neuvoston direktiivi, joka täydentää Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen määräyksiä, ei ole saanut aikaan EU:n tasolla toivottua yhdenmukaisuutta. Direktiivi kattaa vain matkustajaliikenteen, ei tavarakuljetuksia, ja rautatieliikenne on katettu vain osittain, minkä lisäksi jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta säännösten täytäntöönpanossa. Monet jäsenvaltiot eivät myöskään ole saattaneet direktiiviä ajoissa osaksi kansallista lainsäädäntöään. Marraskuussa 2001 järjestettiin liikenteenharjoittajan vastuuta käsittelevä pyöreän pöydän kokous, jossa jäsenvaltioiden, kuljetusalan, EU:n toimielinten, humanitaaristen järjestöjen ja muiden asiasta kiinnostuneiden tahojen edustajat pohtivat keinoja edetä asiassa EU:n tasolla. Vuoden 2002 kuluessa järjestettiin seurantatoimina ns. pyöreän pöydän menettelyn puitteissa useita asiantuntijakokouksia eri kysymyksistä. Kokoukset osoittautuivat hyödyllisiksi keskustelufoorumiksi, jotka lisäsivät osanottajien keskinäistä ymmärtämystä. Menettelyn tärkein päätelmä on toistaiseksi se, että välitöntä tarvetta yhdenmukaistamistoimiin ei ole. Eri tahojen säännöllistä kuulemistä olisi kuitenkin jatkettava komission johdolla.

2.5. Operatiivinen yhteistyö ja tietojenvaihto

Komission marraskuussa 2001 antamassa tiedonannossa ja Santiagon toimintasuunnitelmassa korostettiin useaan otteeseen **asianmukaisen tietojenkeruun ja tietojen vaihdon, tiedustelutoiminnan ja analysoinnin** merkitystä. Tällä alalla on useita eri tasoja edustavia toimijoita.

Käytettävissä olevat **tilastotiedot** eivät ole riittävät, jotta niiden pohjalta voitaisiin asianmukaisella tavalla seurata ja arvioida laillista ja laitonta maahanmuuttoa koskevaa politiikkaa. Koska eräät jäsenvaltiot eivät ole toimittaneet pyydettyjä tietoja ja koska määritelmät ja tilastointimenetelmät ovat vain osittain yhdenmukaiset, tiedot eivät ole läheskään aina vertailukelpoisia, mikä haittaa tilastollisen analyysin ja yleensä tilastojen laatimista. Komissio onkin esittänyt tätä varten yhteisön tilastotietojen keräämistä ja analysointia koskevan toimintasuunnitelman, jonka tarkoituksena on ensisijaisesti vastata neuvoston toukokuussa 2001 esittämään pyyntöön kattavamman yhteisen kehyksen luomiseksi tilastojen parantamista varten. Yksi päätavoitteita on keskustella mahdollisesti laadittavista säädöksistä, jotka kattaisivat kaiken tällä alalla tehtävän tilastointityön. Muita komission toimintasuunnitelmassa esitettyjä toimia ovat tilastotietoja toimittavien viranomaisten, kansainvälisten järjestöjen ja muiden alan toimijoiden yhteistyö ja niiden toiminnan koordinointi.

CIREFI-ryhmä on jatkanut laitonta maahanmuuttoa koskevien tietojen keräämistä ja vaihtoa, minkä lisäksi se tarvittaessa analysoi niitä sekä laatii niistä päätelmiä. Tähän liittyen komission yksiköt ehdottivat jäsenvaltioille tammikuussa 2003 nykyaikaiseen turvalliseen verkkoteknologiaan perustuvan tieto- ja koordinoitiverkoston perustamista (**Information and Co-ordination Network, ICONet**). Joustavuutensa ansiosta ICONet olisi ihanteellinen väline kerätä ja jakaa tietoja eri aloilla, mm. maahanmuuton yhteyshenkilöitä tai palauttamista varten. Parhaillaan on meneillä kokeiluvaihe, ja sen tulosten perusteella komissio laatii ICONetille oikeusperustan, jossa esitetään täsmällisemmin sen sisältö, käyttökohteet ja mukauttamismenettelyt.

Maahanmuuton yhteyshenkilöiden verkoston (**immigration liaison officers, ILO**) perustaminen mainittiin marraskuussa 2001 esitetystä tiedonannosta ja sen pohjalta laadituissa neuvoston toimintasuunnitelmissa. Verkoston perustamista on valmisteltu kahdessa seminaarissa, jotka pidettiin Portugalin puheenjohtajakaudella Funchalissa ja Kreikan puheenjohtajakaudella Ateenassa, minkä lisäksi aiheesta on laadittu Tanskan puheenjohtajakaudella raportti, ja Belgian johdolla on toteutettu pilottihanke ILO-verkoston perustamiseksi Länsi-Balkanilla. Vaikka kaikki jäsenvaltiot ovat yhtä mieltä sekä maahanmuuton yhteyshenkilöiden aseman merkityksestä laittoman maahanmuuton ehkäisemisessä ja torjunnassa lähtö- ja kauttakulkumaissa että tarpeesta vahvistaa tätä asemaa entisestään, yhteyshenkilöiden tehtävien järjeistämistä ja määrittelyä ei ole olemassa erillistä sopimusta. ILO-verkostot voisivat ainakin tietyillä alueilla tai tietyissä kolmansissa maissa luoda pohjan kentällä toimivien yhteyshenkilöiden yhteistyölle ja toimien koordinoinnille, mistä hyötyisivät myös yhteyshenkilöiden asemapaikkaan osoittamisesta vastaavat kansalliset yksiköt. Verkoston oikeusperustassa olisi virallistettava tällainen yhteistyö ja koordinointi määrittelemällä verkoston tavoitteet ja kertomalla jäsenvaltioille, millaisia tietoja tai palveluita verkoston kautta on mahdollista saada.

Toinen merkittävä mahdollinen toimija on **Europol**, jonka tavoitteena on jäsenvaltioiden yhteistyötä parantamalla ehkäistä ja torjua järjestäytyneen kansainvälisen rikollisuuden vakavia muotoja, kuten laittomien maahanmuuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa. Europolin operatiivisen tuen lisääntymisestä kertoo mm. sen jäsenvaltioiden

tutkimusviranomaisille antama apu analyysien laatimisessa. Europol myös osallistuu säännöllisesti rajavaltion alalla toteutettaviin **pilottihankkeisiin** ja asiantuntijakokouksiin, joissa käsitellään laittoman siirtolaisuuden uusia suuntauksia ja toimintatapoja. Lisäksi Europol antaa strategista tukea laatimalla säännöllisesti tiedotuslehtisiä ja uhka-analyysseja. Se on myös allekirjoittanut useiden kolmansien maiden ja Interpolin kanssa käytännön yhteistyötä koskevia sopimuksia, joissa määrätään laittomaan maahanmuuttoon liittyvien rikollisverkostojen henkilötietojen sekä yhteyshenkilöiden vaihdosta. Jatkossa sen on myös tarkoitus osallistua jäsenvaltioiden yhteisten tutkintaryhmien toimintaan, jossa kohteena ovat rikollisverkot.

3. KUMPPANUUSSUHDE KOLMANSIIN MAIHIN

Jotta laittonta maahanmuuttoa koskeva yhteisön politiikka voisi olla tehokasta, sen tavoitteet on otettava huomioon Euroopan yhteisön suhteissa kolmansiiin maihin yleensä. Sevillassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto korosti, että Euroopan unionin on laittoman maahanmuuton torjumiseksi tehostettava toimintaansa, omaksuttava kohdennettu lähestymistapa ja käytettävä kaikkia asianmukaisia unionin ulkosuhteisiin kuuluvia välineitä. Samalla sen on pidettävä pitkän aikavälin pysyvänä tavoitteenaan yhdenmukaista, maailmanlaajuista ja tasapuolista lähestymistapaa, jolla puututaan laittoman maahanmuuton perussyihin.

Neuvosto nimesi marraskuussa 2002 Sevillan päätelmien perusteella **yhdeksän maata², joiden kanssa olisi ensi tilassa tiivistettävä muuttovirtojen hallinnointiin liittyvää yhteistyötä**. Komissio on jo suunnitellut useimmille näistä maista tukea tarvittavan lainsäädäntökehityksen luomiseen, niiden ulkorajojen vahvistamiseen sekä toimielinten ja hallinnon kapasiteetin tehostamiseksi muuttovirtojen hallitsemista varten. Lisäksi oli jo aloitettu avoin ja vilpitön näkemystenvaihto maahanmuuttoon liittyvistä ongelmista ja keinoista vaikuttaa niihin osana näiden kolmansien maiden kanssa käytävää laajempaa EU:n politiikkakeskustelua. Yleensä ottaen maat ovat suhtautuneet myönteisesti siihen, että on etsittävä keinoja muuttovirtojen ja laittoman maahanmuuton hallitsemiseksi, ja ne vaikuttavat halukkailta tiivistämään tällä alalla tehtävää yhteistyötä EU:n kanssa. Kyseiset maat ovat kuitenkin tuoneet keskusteluissa esiin sen, että ne ovat itsekin joutuneet usein laittoman maahanmuuton tai kauttakulun kohteeksi, mistä aiheutuu niille yhä enemmän ongelmia. Ne ovat pyytäneet myös näiden vaikeuksien huomioon ottamista komission ja jäsenvaltioiden kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Edellä mainittujen yhdeksän maan lisäksi EU:n ja jäsenvaltioiden on otettava siirtolaisuuskysymyksissä huomioon monta muutakin lähtö- ja kauttakulkumaata. Erityistä huomiota on syytä kiinnittää laajentuneen unionin uusiin naapurimaihin, kuten neuvosto tunnusti 14. huhtikuuta 2003 keskusteltaessa laajentunutta unionia koskevasta komission tiedonannosta, jonka otsikkona on "Laajempi Eurooppa ja naapuruus: uusi kehys suhteille EU:n itäisiin ja eteläisiin naapureihin".

EU:n on näin ollen edelleen annettava maahanmuuttokysymyksille erityinen asema ulkosuhteita koskevassa politiikassaan. Tätä silmällä pitäen komissio esittikin joulukuussa 2002 tiedonannon **siirtolaisuuskysymysten ottamisesta osaksi Euroopan unionin politiikkaa suhteissa unionin ulkopuolisiin maihin**. Neuvosto hyväksyi tältä pohjalta toukokuussa 2003 päätelmiä eräistä myös tähän toimintalohkoon vaikuttavista tärkeistä kysymyksistä. Sen mielestä olisi varmistettava, että maahanmuuttokysymyksiä viedään

² Albania, Kiina, Serbia ja Montenegro, Marokko, Venäjä, Tunisia, Ukraina, Libya ja Turkki.

kokonaisuutena eteenpäin jo voimassa olevien tai myöhemmin tehtävien assosiaatio-, yhteistyö- yms. sopimusten yhteydessä ja että huomiota kiinnitetään myös muuttoliikkeiden perussyihin ja mahdollisuuksiin vaikuttaa niihin kattavasti. Huomiota on kiinnitettävä myös laillista maahanmuuttoa koskevaan yhteisön politiikkaan, muuttovirtojen yhteiseen hallintointiin, joka käsittää viisumipolitiikan, rajavalvonnan, turvapaikkakysymykset, takaisinoton ja laittoman maahanmuuton torjunnan sekä EU:n alueella laillisesti oleskelevien ja työskentelevien maahanmuuttajien kotouttamisen.

Tiedonannossaan komissio ilmoitti aikovansa tutkia maakohtaisten strategia-asiakirjojen puolivälitarkastelun yhteydessä, missä määrin tiettyjen muuttoliikettä ja laitonta maahanmuuttoa koskevien ohjelmien ensisijaisuutta tulisi lisätä niiden muuttoliikkeitä ja laitonta maahanmuuttoa koskevien konkreettisten aloitteiden lisäksi, joita jo toteutetaan kolmansissa maissa osana EY:n ulkosuhteita koskevaa politiikkaa mm. MEDA-, CARDS-, Tacis- ja Phare-ohjelmien yhteydessä. Komissio myös katsoi, että maakohtaisten strategia-asiakirjojen tarkastelun tuloksesta riippumatta olisi vahvistettava huomattavasti budjettikohtaa B7-667, joka koskee kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä siirtolaisuuden alalla, jotta voitaisiin täydentää maakohtaisten strategia-asiakirjojen puolivälitarkastelun tuloksia. Budjettikohdasta olisi rahoitettava tiettyjä siirtolaisuuteen liittyviä kohdennettuja toimia, jotka täydentäisivät yleisemmistä kehitysyhteistyöbudjettikohdista rahoitettuja toimia. Tämän suunnitelman toteuttamiseksi komissio aikoo esittää neuvostolle **ehdotuksen oikeusperustaksi kolmansien maiden kanssa siirtolaisuuden alalla toteutettavan monivuotisen yhteistyöohjelman perustamisesta**. Tämän rahoitusvälineen yleisenä tavoitteena on vastata tulevaisuudessa täsmällisesti ja muita aloitteita täydentäen lähtö- ja kauttakulkumaina olevien kolmansien maiden tarpeisiin niiden pyrkiessä sääntelemään muuttovirtoja paremmin ja erityisesti kannustaa kolmansia maita valmistelemaan yhteisön kanssa jo tehtyjen tai myöhemmin tehtävien takaisinottosopimusten täytäntöönpanoa ja auttaa niitä tässä tehtävässä.

Laittomien maahanmuuttajien palauttaminen nopeasti lähtömaahan on yksi laittoman maahanmuuton torjunnan keskeisistä elementeistä. EY:n ja kolmansien maiden välillä tehty **takaisinottosopimukset** helpottavat palauttamista tavalla, jonka sekä EU:n jäsenvaltiot että vastaanottavat maat voivat hyväksyä. Neuvosto on tähän mennessä valtuuttanut komission neuvottelemaan yhteisön takaisinottosopimuksen tekemisestä 11 kolmannen maan tai alueen kanssa (Marokko, Sri Lanka, Venäjä, Pakistan, Hongkong, Macao, Ukraina, Albania, Algeria, Kiina ja Turkki), ja komissio on jo saattanut neuvottelut päätökseen Sri Lankan, Hongkongin ja Macaon kanssa. Useimpien maiden, erityisesti Venäjän, Ukrainan ja Marokon kanssa käytävät neuvottelut ovat niin ikään edenneet pitkälle.

Sevillan Eurooppa-neuvosto kehotti nimenomaisesti nopeuttamaan vielä kesken olevia takaisinottosopimusneuvotteluja. Komissio puolestaan tekee voitavansa saattaakseen neuvottelut loppuun tyydyttävällä tavalla, mutta tämä edellyttää myös jäsenvaltioilta vahvempaa poliittista ja diplomaattista tukea. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että takaisinottosopimuksia koskevat neuvottelut vievät yllättävän paljon aikaa, sillä niiden katsotaan olevan yksinomaan yhteisön edun mukaisia. Neuvotteluissa päästään tulokseen vain jos ne ovat osa laajempaa yhteistyösuunnitelmaa, jossa otetaan asianmukaisella tavalla huomioon kumppanusmaiden kohtaamat vaikeudet siirtolaisuuteen liittyvien ongelmien ratkaisemisessa.

Maahanmuuttopolitiikan alan täydentävät toimenpiteet, kuten suopeampi viisumipolitiikka yhteistyötä tekeviä maita kohtaan tai siirtotyöläisten lukumäärän lisääminen, tiiviimpi taloudellinen yhteistyö, kauppasuhteiden laajentaminen, kehitysavun lisääminen, EU:n markkinoille pääsyn helpottaminen tai WTO:n hyväksymien etuustariffien soveltaminen ovat

usein mainittuja esimerkkejä siitä, millaisia toimia EU:lta ja jäsenvaltioilta odotetaan takaisinottosopimuksia koskevien neuvottelujen vauhdittamiseksi.

Tämän vuoksi komissio katsoo, että tällaisia positiivisia kannustimia, joiden avulla kolmansia maita voidaan kannustaa yhteistyöhön yhteisön kanssa tehtäviä takaisinottosopimuksia koskevissa neuvotteluissa, olisi harkittava maakohtaisesti, osana asianomaisiin kolmansiiin maihin sovellettavaa laajempaa politiikkaa ja niiden kanssa tehtävää yhteistyötä ja ohjelmasuunnittelua, niin että voidaan ottaa huomioon erityisesti kyseisen maan merkittävyys EU:hun suuntautuvien muuttovirtojen lähtömaana sekä sen suhteet ja yhteistyö yhteisön ja jäsenvaltioiden kanssa. Yhteisö ja jäsenvaltiot voivat päättää erikseen, olisiko haluttujen tulosten saamiseksi tarjottava ylimääräisiä kannustimia. Tämä ongelma ei periaatteessa kuitenkaan koske AKT-maiden kanssa mahdollisesti käytäviä neuvotteluja. Cotonoun sopimuksen 13 artiklassa määrätään jo selkeät oikeudelliset velvoitteet, joiden mukaan sopimuspuolten on otettava takaisin toisen sopimuspuolen alueella laittomasti oleskelevat kansalaisensa. Lisäksi komissio katsoo, että tällaiset ylimääräiset taloudelliset kannustimet eivät ole tarpeen kahdenvälisen takaisinottosopimusten tekemiseksi, eikä niitä näin ollen sovelleta kyseisiin maihin.

4. TARVITTAVAT VARAT JA MEKANISMI KUSTANNUSTEN JAKAMISTA VARTEN

Sevillan Eurooppa-neuvosto kehotti komissiota arvioimaan, minkä verran varoja on käytettävissä kolmella seuraavalla alalla: ulkorajojen valvonta, laittomien maahanmuuttajien palauttaminen ja kolmansien maiden kanssa tehtävä yhteistyö siirtolaisuuskysymysten alalla. Komissio raportoi näillä aloilla käytettävissä olevista varoista 3. joulukuuta 2002 esittämänsä tiedonannon "Siirtolaisuuskysymykset osaksi Euroopan unionin politiikkaa suhteissa unionin ulkopuolisiin maihin" toisessa osassa.

Komission tiedonannossa esitetty huomautus, jonka mukaan oikeus- ja sisäasioita koskeviin politiikkoihin osoitetut EU:n budjettivarat ovat selkeästi epäsuhtaiset verrattuna alan poliittiseen painoarvoon, pätee edelleen. Vuonna 2002 turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan osoitetut rahoitusvälineet (mukaan luettuna Euroopan pakolaisrahaston hätäapuvaramus), jotka sisältyvät rahoitusnäkyvien "sisäisiä politiikkoja" koskevaan otsakkeeseen, muodostivat vain 0,96 prosenttia otsakkeen kokonaismäärärahoista (6,236 mrd euroa).

Ulkorajojen valvonnasta aiheutuvien kustannusten jakaminen jäsenvaltioiden ja EU:n kesken on yksi komission suunnitteleman ja neuvoston hyväksymän ulkorajojen valvontaa koskevan yhteisen politiikan viidestä osa-alueesta. Sevillan Eurooppa-neuvosto kehotti päätelmissään komissiota suorittamaan ennen kesäkuuta 2003 "selvityksen ulkorajojen valvontaa koskevien kustannusten jakamisesta jäsenvaltioiden ja unionin kesken".

Ulkorajojen valvontaa koskevan neuvoston suunnitelman mukaan kustannustenjaon ja yhteisön talousarvion laatimisen on tapahduttava seuraavien edellytysten mukaisesti:

- Investoinnit ja muut kulut rahoitetaan lähinnä jäsenvaltioiden varoin.
- Investoinnit koskevat lähinnä laitteistoja ja henkilöstöä.
- Kustannustenjaon perusteet laaditaan unionin tasolla yhteisön rahoitusnäkyvien puitteissa.

Yhteisön rahoituksen käytölle esitetään suunnitelmassa seuraavat suuntaviivat:

- Siitä olisi rahoitettava yhteiseen käyttöön tulevien laitteistojen hankinta, etenkin jäsenvaltioiden yhteisten operaatioiden tukemiseksi.
- Luodaan järjestelmä, jonka perusteella varat jaetaan uudelleen jäsenvaltioiden kesken.

Voidakseen laatia kyseisen selvityksen ja erityisesti arvioida ulkorajojen valvonnan hallinnointiin (ulkorajoilla suoritettava valvonta ja henkilötarkastukset) kansallisella tasolla osoitettujen varojen määrää ja laatua komissio keräsi jäsenvaltioilta tätä koskevia tietoja. Yksityiskohtaisten ja vertailukelpoisten tietojen kerääminen osoittautui vaikeaksi, minkä vuoksi komissio ei voinut laatia analyttistä metodia käyttäen yksityiskohtaisia päätelmiä esitetyistä kysymyksistä. Tiedot vahvistivat kuitenkin sen, että ulkorajojen valvonta aiheuttaa erittäin suuret investointi- ja käyttökulut, joista henkilötarkastukset muodostavat huomattavan osan.

Joulukuussa 2002 esittämässään tiedonannossa komissio esitti neljä tärkeintä kriteeriä, jotka olisi otettava huomioon arvioitaessa kullekin jäsenvaltiolle aiheutuvia taloudellisia rasituksia:

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.

Näistä kriteereistä on keskusteltu neuvostossa eri yhteyksissä tammikuusta 2003 lähtien, ja komission käsityksen mukaan ne on tunnustettu päteviksi. Eräät jäsenvaltiot ovat myös ehdottaneet, että olisi otettava huomioon eräitä muitakin kriteerejä, jotka liittyvät turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta tai palauttamisesta aiheutuviin yleisiin kustannuksiin.

Lisäksi komissio katsoo, että keskusteluissa on vahvistettu kaksi sen joulukuussa 2002 antamassa tiedonannossa hahmottelemaa perusperiaatetta:

- Yhteisöjen varojen käytössä on noudatettava toissijaisuus- ja täydentävyysperiaatteita: yhteisön talousarviovaroja on käytettävä ainoastaan sellaisten toimien rahoittamiseen, jotka tuovat yhteisön toimintaan selkeää lisäarvoa.
- Yhteisön olisi rahoitettava ainoastaan sellaisia menoja, jotka liittyvät välittömästi ulkorajojen valvonnan yhteisöulottuvuuteen (menot, jotka aiheutuvat yhteisten operaatioiden toteuttamisesta, koordinoinnista, laatunormien kehittämisestä, täytäntöönpanon valvonnasta sekä tietojen ja kokemusten vaihdosta).

Tietojen keräämisessä ja analysoinnissa ilmenneistä vaikeuksista huolimatta perusvaihtoehdot on voitu vahvistaa ja viitekehys on valmiina kustannustenjakojärjestelmän edelleen kehittämistä varten.

Tärkein edelleen avoinna oleva kysymys on, onko mahdollista saada käyttöön varat havaittujen rakenteellisten tarpeiden täyttämiseksi.

- **Lyhyellä aikavälillä** komissio on jo esittänyt yhtenä mahdollisuutena **ARGO-ohjelman** tarkistamista. Ohjelman määrärahojen lisäys, vaikka pienikin, voitaisiin käyttää asianomaisten jäsenvaltioiden taakan keventämiseen. Rahoituksen myöntämisestä ulkorajojen valvonnan alalla toteutettaviin kansallisiin hankkeisiin, joissa käsitellään erityisiä rakenteellisia heikkouksia strategisissa kohdissa, voitaisiin päättää yhdessä jäsenvaltioiden kanssa objektiivisten kriteerien pohjalta (riskienarvointi). ARGO-ohjelman määrärahojen lisääminen on otettu huomioon jo vuoden 2004 ja sitä seuraavien vuosien ATE:ssä. Hallinnollisen yhteistyön edistämistä varten perustetun ARGO-ohjelman tarkistaminen ei kuitenkaan riitä kattamaan tarvittavien investointien rakenteellista ulottuvuutta.
- **Pitkällä aikavälillä** rasisutusten jakamiseen voitaisiin saada merkittävä ja asianmukainen ratkaisu **vuoden 2006 jälkeisten uusien rahoitusnäkökymien** perusteella oikeus- ja sisäasioiden alalla. Seuraavien monivuotisten rahoitusnäkökymien valmistelu vuoden 2006 jälkeistä laajentunutta unionia varten tarjoaa oivallisen tilaisuuden muotoilla tätä poliittista hanketta Euroopan tulevaisuuden valmistelukunnan työn pohjalta. Komissio on näet päättänyt tunnustaa vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kehittämisen ja ylläpitämisen unionin ensisijaiseksi tavoitteeksi.
- **Sillä välin** budjettivallan käyttäjä voisi harkita **vuosina 2004–2006** käytettävissä olevan liikkumavaran käyttöönottoa, jotta voitaisiin kattaa kiireellisimmät tällä alalla todetut rakenteelliset tarpeet ja soveltaa laajempaa yhteisvastuullisuuden määritelmää, johon sisältyisivät turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta aiheutuvat kustannukset, tuki palauttamista koskevien yhdenmukaisen ohjelmien täytäntöönpanoon sekä viisumintunnistusjärjestelmän kehittäminen.

5. PÄÄTELMÄT

Tämän alustavan katsauksen perusteella komissio katsoo, että seuraavat suuntaviivat olisi otettava ensisijaisiksi tavoitteiksi, joiden mukaan unionin toimielimet suunnittelevat toimintansa seuraavien kuukausien aikana vuonna 2002 Sevillan Eurooppa-neuvoston päätelmien perusteella hyväksyttyjen toimintasuunnitelmien toteuttamiseksi:

- Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue rakentuu jäsenvaltioiden keskinäiselle luottamukselle, ja siihen erottamattomasti liittyvää **yhteisvastuullisuuden periaatetta** on vahvistettava ja sitä on sovellettava käytännössä. Nykyisessä perustamissopimuksissa vahvistetaan tämän periaatteen soveltaminen pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanoton yhteydessä, ja sen pohjalta on perustettu Euroopan pakolaisrahasto. Euroopan tulevaisuuden valmistelukunnan työn mukaisesti periaatteen soveltamisalaa on nyt syytä laajentaa koskemaan yhteisön maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kaikkia ulottuvuuksia, viisumien myöntäminen ja ulkorajojen valvonta mukaan luettuina.
- Vaikka yhteisvastuullisuutta voidaan toteuttaa eri tavoin, esimerkiksi vahvistamalla operatiivista yhteistyötä, sillä on väistämättä merkittäviä taloudellisia seurauksia. Siksi komissio ehdottaakin yhteisvastuullisuuden periaatteen ottamista huomioon myös talousarviossa **vuodesta 2007 alkaen toteutettavien uusien rahoitusnäkökymien** puitteissa.

- Ennen tämän ehdotuksen toteutumista komissio on valmis selvittämään yhteisymmärryksessä budjettivallan käyttäjän kanssa ja talousarviomäärärahojen käyttöä säätelevien periaatteiden mukaisesti mahdollisuuksia käyttää vuosina 2004–2006 osa sisäisten politiikkojen alalla käytettävissä olevasta liikkumavarasta yhteisvastuullisuuden toteuttamiseen mm. seuraavasti:

Vuodesta 2004 alkaen olisi pyrittävä vahvistamaan **ulkorajojen valvontaan** liittyviä tarpeita rakenteellisesti, enemmän kuin pelkästään ARGO-ohjelman määrärahoja lisäämällä; tätä varten komissio voisi esittää neuvostolle mahdollisimman pian ehdotuksen oikeusperustaksi sellaisen uuden rahoitusvälineen hallinnointia varten, joka perustuisi kesäkuussa 2002 vahvistettuun toimintasuunnitelmaan, joulukuussa 2002 esitettyyn tiedonantoon (II osa) sekä SCIFA+-ryhmän yhteydessä toteutetuista hankkeista saatuihin kokemuksiin.

Euroopan pakolaisrahaston uudistamisen yhteydessä voitaisiin toteuttaa käytettävissä olevia varoja paremmin hyödyntäviä ja kohdennetumpia toimia pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamista varten.

Viisumintunnistusjärjestelmää (VIS) olisi kehitettävä vähitellen niiden vaihtoehtojen mukaisesti, jotka neuvosto hyväksyy toteutettavuustutkimuksen tulosten perusteella.

Lisäksi komissio on valmis selvittämään yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, mitä tekijöitä olisi otettava huomioon, jotta voitaisiin laatia erillinen väline **yhteisen palauttamispolitiikan** tukemiseksi tämän menettelyn eri vaiheet kattavien erityisohjelmien rahoituksen pohjalta ja niiden jatkuvuuden varmistamiseksi; tätä koskevat ehdotukset, joissa käsitellään menettelyn eri vaihteita ja vaihtoehtoja, on tarkoitus esittää vuoden 2003 lopussa.

- Tähän mennessä komissio on huolehtinut siitä, että vuoden 2004 ATE:en on otettu 10 miljoonaa euroa viisumintunnistusjärjestelmän alkuvaiheen kehittelyä varten. Lisäksi vuosien 2005–2006 ohjelmasuunnitelmaan on sisällytetty hallinnollista yhteistyötä koskevan ARGO-ohjelman määrärahojen lisäys (vuoden 2004 määrärahat ovat 6,5 milj. euroa, ja vuosina 2005 ja 2006 niiden on määrä olla 12 milj. euroa). Näin on tarkoitus paitsi vahvistaa ulkorajojen valvontaa myös vastata lisääntyvään määrärahatarpeeseen maahanmuutto- ja turvapaikka- sekä viisumipolitiikan alalla.

Tätä ohjelmasuunnitelmaa mukautetaan Thessalonikissa kokoontuvan Eurooppa-neuvoston antamien poliittisten suuntaviivojen pohjalta. Objekttiivisen ja kohtuullisen alustavan arvion mukaan kaudella 2004–2006 tarvittavat lisämäärärahat ovat yhteensä noin 140 miljoonaa euroa, mikä vastaa viisumintunnistusjärjestelmän kehittämistä edelleen, palauttamista koskevan yhdennetyn ohjelman täytäntöönpanoa ja ulkorajojen suojelua koskevan yhteisön solidaarisuusrahaston perustamista.

Tämän määrärahapyynnön avulla voitaisiin korjata asianmukaisella tavalla maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan yhteisön talousarviossa nykyisellään osoitettujen varojen rakenteelliset puutteet. Toisaalta tätä lisäystä tasoittaa osittain nykyisten rahoitusvälineiden (ARGO, Euroopan pakolaisrahasto) määrärahojen uudelleenryhmittely. Määrärahapyyntöä on myös tarkasteltava suhteessa niihin kokonaismenoihin, jotka jäsenvaltiot käyttävät vuosittain ulkorajojen valvontaan (lähes 3 miljardia euroa), sekä yhteisön panostukseen ns. Schengen-järjestelyyn, jonka Kööpenhaminassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto päätti myöntää Schengenin säännösten piiriin tulevien uusien jäsenvaltioiden hyväksi (970 miljoonaa euroa kaudella 2004–2006).

- Näihin aloitteisiin tarvittaisiin siten vuodesta riippuen 30–45 prosenttia rahoitusnäkyvien otsakkeessa 3 vuosina 2004–2006 käytettävissä olevasta liikkumavarasta. Kun otetaan huomioon marginaalin muodostumiseen vaikuttavat epävarmuustekijät, erityisesti talouskasvun ja inflaation vaihtelu suhteessa tähänhetkisiin ennusteisiin, vaihtoehtona olisi tiettyjen toimenpiteiden toteuttamisen lykkääminen myöhempään ajankohtaan.

Samalla olisi kuitenkin pidettävä kiinni sitoumuksesta, jonka mukaan tähän tarkoitukseen olisi käytettävä kaikki joustomahdollisuudet tulevien varainhoitovuosien tilanteesta riippuen. Komissio pyrkii tältä pohjalta varmistamaan, että seuraaviin hankkeisiin saadaan tarvittavat määrärahat:

- viisumintunnistusjärjestelmän kehittämiseen 15 miljoonaa euroa vuonna 2005 ja 20 miljoonaa euroa vuonna 2006, mikä perustuu vaatimattomimpaan ennusteeseen järjestelmän kehittämisestä näinä ensimmäisinä vuosina;
- ulkorajojen valvontaan liittyvän yhteisvastuullisuuden ja yhteistyön vahvistamiseen 15 miljoonaa euroa vuosina 2005 ja 2006, jotta voidaan kattaa mm. ulkorajojen valvonnasta ja siellä tehtävistä tarkastuksista vastaavien viranomaisten koulutus- ja vaihto-ohjelman kehittäminen, uusien valvontatekniikoiden käyttöönotto ja levittäminen, nykyisten järjestelmien yhteensopivuuden vahvistaminen sekä tarkastus- ja valvontakapasiteetin parantaminen niillä rajanylityspaikoilla, missä on yhteisen analyysin perusteella todettu rakenteellisia heikkouksia. Vuonna 2004, tarvittavan oikeusperustan vahvistamista odotettaessa, rahoitustuki voitaisiin myöntää vahvistamalla ARGO-ohjelman määrärahoja varainhoitovuoden kuluessa kohdennetusti 15 miljoonalla eurolla.

Palauttamista koskeva yhdennetty ohjelma olisi pantava täytäntöön asteittain, kunnes vuodesta 2007 alkaen toteutettavat uudet rahoitusnäkyvät hyväksytään.

Komissio esittää Thessalonikin Eurooppa-neuvoston päätelmien perusteella budjettivallan käyttäjälle tarkistetun ohjelmasuunnitelman, jotta siihen voidaan sisällyttää uudet valinnat ja ottaa huomioon rahoitusnäkyvien otsakkeen 3 toimintalohkojen mahdollinen uusi painopistejaottelu. Komissio ottaa Thessalonikin päätelmät huomioon myös seuraavien rahoitusnäkyvien laadinnassa.

- Sevillan Eurooppa-neuvoston päätelmät loivat pohjan määrätietoiselle toiminnalle ulkorajojen valvonnan alalla. Niiden perusteella on jo käynnistetty joukko **pilottihankkeita**, joiden tarkoituksena on selvittää eri yhteistyömuotoja joko Eurooppa-neuvoston ehdotusten tai neuvoston hyväksymän toimintasuunnitelman mukaisesti. Näitä ensimmäisiä kokeiluja arvioidaan raportissa, jonka puheenjohtajavaltio laatii komission avustuksella. Lisäksi on otettava huomioon komission toteuttaman **merirajoja** koskevan tutkimuksen tulokset, sillä kyseessä on erityisen herkkä ja monimutkainen kysymys. Komissio on vakuuttunut siitä, että on ennen muuta varmistettava yhteisön toiminnan jatkuvuus ja johdonmukaisuus vahvistamalla sitä koskevat painopistealueet ja vakiinnuttamalla sen toimintapuitteet ja -menetelmät.
- Ensimmäisen kohdan osalta komissio katsoo, että on kiinnitettävä erityistä huomiota riskianalyysiin, henkilöstön koulutukseen sekä laitteistojen ja valvontamenetelmien yhdenmukaistamiseen, sillä ne luovat edellytykset todella tehokkaalle politiikalle. Toiseksi komissio arvioi, että suunnittelu ja avunanto (koulutus, tietojen kerääminen ja käsittely, verkoston analysointi) ja toisaalta operatiivisen yhteistyön organisointi ja arvioiminen

saattaisivat edellyttää **yhteisön operatiivisen rakenteen** käyttöönottoa ulkorajojen valvonnasta vastaavan yhteisen yksikön ohella. Tällaisen operatiivisen rakenteen tehtävänä olisi toteuttaa neuvoston vahvistamia strategisia suuntaviivoja tarvittaessa **pilottihankkeiden** pohjalta perustettujen "keskusten" avulla, joiden osallistumisen neuvosto vahvistaisi. On selvää, että tällaisen operatiivisen elimen mahdollisimman suuri tehokkuus edellyttää, että sille myönnetään riittävät toimivaltuudet ja resurssit – henkilöstö, laitteistot ja rahoitus –, jotta se voi suorittaa sille uskotut keskeiset yhteisen edun mukaiset tehtävät. Tätä varten tämä operatiivinen elin voisi myös osallistua yhteisön varojen hallinnointiin budjettivallan käyttäjän myöntämien varojen puitteissa. Se voisi myös olla ensimmäinen askel kohti Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista, jonka välttämättömyydestä komissio on vakuuttunut. Sen tehtävänä olisi tukea ja täydentää jäsenvaltioiden yksiköiden toimia ulkorajojen valvonnan alalla.

- **Yhteisen viisumitietojärjestelmän** kehittäminen on EU:n ja jäsenvaltioiden lähivuosien suuri haaste niin organisatorisesti kuin teknologian ja rahoituksenkin kannalta. Neuvoston on vahvistettava komission suorittaman toteutettavuustutkimuksen pohjalta mahdollisimman pian ja viimeistään vuoden 2003 loppuun mennessä suuntaviivat sekä itse järjestelmän suunnittelua että sen edellyttämän oikeusperustan valmistelua ja valittujen vaihtoehtojen perusteella tarvittavien budjettimäärärahojen käyttöön asettamista varten. Nämä päätökset ovat erittäin merkittäviä yhteisön tasolla, minkä lisäksi ne vaikuttavat myös kansallisiin hallintoelimiin ja talousarvioihin.
- Tätä varten on muotoiltava johdonmukainen lähestymistapa **biometrinen tunnistamisen** käyttöön EU:ssa; niiden avulla voidaan ottaa käyttöön yhdenmukaiset ratkaisut sekä kolmansien maiden kansalaisille myönnettävien asiakirjojen ja unionin kansalaisten passien että tietojärjestelmien (VIS ja SIS II) osalta. Komissio esittää Veriassa maaliskuussa 2003 pidetyssä epävirallisessa ministerikokouksessa saavutetun yhteisymmärryksen pohjalta tarvittavat säädösehdotukset, ensinnä kolmansien maiden kansalaisille myönnettävistä viisumeista ja oleskelulupakorteista ja sitten unionin kansalaisten passeista.
- Laittomien maahanmuuttajien **palauttamista** koskevan yhteisen politiikan täytäntöönpano perustuu suurelta osin jäsenvaltioiden toimintaan. Sitä voidaan kuitenkin tehostaa vahvistamalla yhteistyötä ja laatimalla tätä varten tarvittava ohjeisto mahdollisen erillisen rahoitusvälineen lisäksi. Näillä kahdella alalla onkin tapahtunut jonkin verran edistymistä, mutta parantamisen varaa on vielä. Komissio kehottaakin neuvostoa selvittämään, voitaisiinko ulkorajojen valvontaa varten perustettavalle **operatiiviselle elimelle** uskoa vastaavia organisointitehtäviä myös palauttamiseen liittyvän yhteistyön alalla. Lisäksi komissio aikoo tähänastista lainsäädäntötyötä täydentääkseen esittää vielä ennen vuoden 2003 loppua ehdotuksen yhteisten vähimmäissääntöjen vahvistamisesta tällä alalla.
- Sekä Sevillan Eurooppa-neuvoston päätelmissä että marraskuussa 2002 ja toukokuussa 2003 annetuissa neuvoston päätelmissä ja joulukuussa 2002 esitetyssä komission tiedonannossa on vahvistettu poliittinen tavoite, jonka mukaan **siirtolaisuuteen liittyvät kysymykset on otettava huomioon suhteissa kolmansiin maihin**. Tähän tavoitteeseen ei ole mitään lisättävää, se on vain pantava täytäntöön. Komissio muistuttaa, että se antoi joulukuun tiedonannossa kaksi tähän liittyvää sitoumusta. Ensinnäkin se lupasi esittää lähiaikoina ehdotuksen yhteistyöohjelmaksi, jonka tarkoituksena on vastata täsmällisesti ja muita aloitteita täydentäen lähtö- ja kauttakulkumaina olevien kolmansien maiden tarpeisiin niiden pyrkiessä sääntelemään muuttovirtoja paremmin ja erityisesti kannustaa kolmansia maita valmistelevaan yhteisön kanssa jo tehtyjen tai myöhemmin tehtävien

takaisinottosopimusten täytäntöönpanoa ja auttaa niitä tässä tehtävässä. Toiseksi komissio valvoo joulukuussa 2002 antamansa sitoumuksen mukaisesti, että muuttovirtojen hallinnointiin liittyvät painopisteet otetaan asianmukaisella tavalla huomioon viimeistään vuonna 2004 maakohtaisesti, osana vireillä olevaa kansallisten ja alueellisten strategia-asiakirjojen tarkistamiseen liittyvää ohjelmasuunnittelua.

- **Yhteisen takaisinottopolitiikan** kehittämistä on jatkettava. Tämä edellyttää tähän mennessä neuvoteltujen sopimusten pikaista tekemistä ja täydellistä täytäntöönpanoa. Vireillä olevien neuvottelujen loppuun viemisen kannalta on erittäin tärkeää, että komissio saa jäsenvaltioiden jatkuvan poliittisen tuen ja että neuvosto on valmis tarkastelemaan neuvotteluihin osallistuvien kolmansien maiden odotuksia laajemmassa yhteydessä. Komissio myös suosittaa, että maantieteellisiä painopisteitä arvioidaan perusteellisesti ottaen huomioon erityisesti asianmukaisen kolmannen maan alueellinen merkitys sekä sen suhteet yhteisöön ja jäsenvaltioihin ja niiden keskinäisen yhteistyön taso ennen kuin aloitetaan erityisesti Cotonoun sopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä uusia neuvotteluja.
- Laittoman maahanmuuton vastainen politiikka, jonka hahmottelu aloitettiin Tampereella ja jota täsmennettiin Sevillassa, voi toimia täysipainoisesti vain jos siihen yhdistetään kaikki tämän ongelmakentän eri ulottuvuuksiin liittyvät toimenpiteet. Näin ollen tämän politiikan tulee perustua seuraaviin seikkoihin:
 - On vahvistettava kykyä kerätä, vaihtaa ja käsitellä tähän ilmiöön liittyviä **tietoja** erityisesti panemalla pikaisesti ja täydellisesti täytäntöön tilastoja koskeva toimintaohjelma, perustamalla ICONet-verkosto sekä lähettämällä kolmansiin maihin yhteisen kehityksen pohjalta maahanmuuton yhteyshenkilöitä ja luomalla heistä verkosto; lisäksi on pohdittava edelleen sitä, miten johdonmukaiseen kehitykseen voitaisiin sisällyttää paitsi nämä eri välineet myös EUROPOL, komission ehdottama operatiivinen rakenne ja jopa muuttoliikkeiden seurantaa koskeva eurooppalainen verkosto, jonka toteuttamisedellytyksiä parhaillaan selvitetään;
 - **Ihmisten salakuljetusta ja ihmiskauppaa** on pyrittävä torjumaan johdonmukaisemmin, ja komissio esittääkin tätä varten tarvittavia aloitteita Brysselin julistuksen pohjalta. Myös **pimeän työn torjuntaa** on tehostettava vahvistamalla Euroopan työllisyysstrategiaan liittyviä tavoitteita ja epäsuorasti hyväksymällä nopeasti direktiiviehdotus maahantulon sallimisesta työntekoa varten.
- Yhteisen toiminnan tehokkuus edellyttää paitsi poliittisten puitteiden vahvistamista myös toimenpiteiden määrittelyä ja ennen muuta niiden perusteellista **täytäntöönpanoa**. Tämä vaatii nykyistä suurempaa johdonmukaisuutta, johon voitaisiin päästä yhdistämällä edellä mainitut kolme toimintasuunnitelmaa, sillä ne ovat osoittautuneet osittain päällekkäisiksi. On laadittava menettely säännöllisen poliittisen seurannan varmistamiseksi: komissio laatii tästedes vuosittain tällaisen raportin, ja neuvosto voisi keskustella siitä ja tehdä yhteisiä toimia varten tarvittavat päätelmät vuoden lopulla pidettävässä istunnossaan. Myös jäsenvaltioiden on toteutettava antamansa sitoumukset: kun kyseessä on yhteisön säädösten täytäntöönpano, komissio kantaa vastuunsa niiden täytäntöönpanon valvonnasta aloittamalla tarvittaessa rikkomisesta johtuvan menettelyn; näitä menettelyjä olisi hyödyllistä täydentää vertaisarviointiin perustuvien menettelyjen avulla.