



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 30.5.2012
COM(2012) 250 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Kolmas maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskeva vuosikertomus (2011)

{SWD(2012) 139 final}

I. JOHDANTO

Tässä kertomuksessa esitetään ennakoiva analyysi maahanmuuttoa ja kansainvälistä suojelua koskevasta EU:n politiikasta vuoden 2011 kehityssuuntausten perusteella. Vuosi 2011 oli tärkeä vuosi EU:lle monessa suhteessa, mikä vaikutti myös maahanmuuttopolitiikkaan. Sen lisäksi, että taluskriisi rasitti edelleen EU:n taloutta ja kasvua, vuotta leimasivat arabimaiden kevään mullistukset ja kasvava muuttopaine EU:n ulkorajoilla erityisesti Välimerellä ja kaakossa. Lisäksi viisumipakon poistamisen seurauksena esiintyi väärinkäytöksiä. Nämä tapahtumat korostivat entisestään sitä, että tarvitaan yhtenäistä ja tasapainoista EU:n maahanmuuttopolitiikkaa, joka on sekä riittävän dynaamista lyhyen aikavälin tarpeisiin että strategista pitkän aikavälin visiota varten.

Tässä yhteydessä tehtiin useita keskeisiä aloitteita, kuten maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevaan kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan liittyvä uusi strateginen viitekehys, joka tuo lisäarvoa EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimiin erityisesti sen ulkoisen muuttoliikepolitiikan yhteydessä, sekä viisumitietojärjestelmän ja EU:n maahanmuuttoasioiden portaalien käyttöönotto, ehdotukset Schengen-alueen hallinnon lujittamiseksi ja Eurosur-ehdotus. Muita merkittäviä saavutuksia olivat poliittinen yhteisymmärrys Frontexin toimivaltuuksien laajentamisesta sekä pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saavan henkilön aseman saamisen edellytyksiä EU:ssa koskevan direktiivin muuttamisesta, liikkuvuuskomppanuudesta sopiminen Armenian kanssa, Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) avaaminen ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alainen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustaminen. Yhdessä muiden lainsäätäjien kanssa edistyi jonkin verran siinä tavoitteessa, että vuonna 2012 perustettaisiin Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä.

EU:n säännöstöä kehitettiin edelleen, kun annettiin direktiivit kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista¹, neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä² ja ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta³. Lisäksi jäsenvaltiot jatkoivat palauttamisdirektiivin ja työnantajiin kohdistuvia seuraamuksia koskevan direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Viime vuoden vuosikertomus⁴ annettiin toukokuussa 2011 annetun, muuttoliikettä koskevan tiedonannon⁵ jälkeen. Tiedonannossa linjattiin toimintapolitiikan kehittämistä tuolloisten tapahtumien perusteella. Näitä molempia hyödynnettiin kesäkuussa 2011 oikeus- ja sisäasioiden neuvoston⁶ sekä Eurooppa-neuvoston⁷ päätelmissä, joissa vahvistetaan suuntaviivat EU:n maahanmuuttopolitiikan, erityisesti Schengen-alueen hallinnon,

¹ Direktiivi 2011/98/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011.

² Direktiivi 2011/51/EU, annettu 11 päivänä toukokuuta 2011.

³ Direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011.

⁴ KOM(2011) 291 lopullinen ja SEK(2011) 620.

⁵ KOM(2011) 248 lopullinen.

⁶ Neuvoston päätelmät muuttoliikkeestä sekä raja- ja turvapaikka-asioista – Tilanearvio ja asiassa eteneminen, oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 3096. kokous Luxemburgissa 9 ja 10. kesäkuuta 2011.

⁷ Brysselissä 23. ja 24. kesäkuuta 2011 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät.

ulkorajojen valvonnan sekä eteläisten naapurimaiden kanssa neuvoteltavien kumppanuuksien kehittämiseksi ja Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän saattamiseksi valmiiksi vuoteen 2012 mennessä.

Tämän vuoden kertomuksessa esitetään ensin tilastollinen yleiskatsaus muuttovirroista EU:n alueella. Sen jälkeen käsitellään EU:n reagointia edellä mainittuihin merkittäviin tapahtumiin, jotka vaikuttivat maahanmuuttopolitiikkaan, ja komission osuutta kasvanutta maahanmuuttopainetta koskevassa etenemissuunnitelmassa. Kertomus perustuu jälleen pääasiassa komission ja jäsenvaltioiden poliittisiin arvioihin, joita täydentää tarkentava tilastoliite⁸ sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla (tiedot Euroopan muuttoliikeverkoston⁹ välityksellä) tapahtuneista kehityskuluista.

II. MAAHANMUUTTO EU-ALUEELLA - YLEISKUVA¹⁰

On valaisevaa tarkastella EU:n maahanmuuttotilannetta ensin laajemmassa maailmanlaajuisessa kontekstissa. Samana vuonna kun maailman väestömäärä ylitti seitsemän miljardia, kotimaastaan muuttaneita arvioitiin olevan koko maailmassa noin 214 miljoonaa (noin 3,1 prosenttia koko maailman väestöstä)¹¹. Tämä merkitsee sitä, että 9,4 prosenttia (noin 20,2 miljoonaa ihmistä) maastamuuttajista maailmassa on EU:ssa oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia. Kanadassa sen sijaan oleskelee noin 3,4 prosenttia maailman koko maastamuuttajien määrästä (7,2 miljoonaa ihmistä, joiden osuus on 21,3 prosenttia Kanadan asukasluvusta), kun taas maailman kaikista maastamuuttajista Yhdysvalloissa oleskelee noin 20 prosenttia (42,8 miljoonaa ihmistä, joiden osuus Yhdysvaltojen asukasluvusta on 13,5 prosenttia)¹².

EU:n kokonaisväkiluku oli vuoden 2011 tammikuun 1. päivänä 502,5 miljoonaa. Se oli kasvanut 1,4 miljoonalla vuodesta 2010, mikä vastaa vuosittaisen kasvuvauhtia +2,7 tuhatta asukasta kohti. Tästä on luonnollisen kasvun osuus 0,5 miljoonaa (+ 1,0 promillea) ja nettomaahanmuutto 0,9 miljoonaa (+ 1,7 promillea). EU:ssa oleskelevien 20,2 miljoonan kolmannen maan kansalaisen osuus EU:n koko väestöstä on noin 4 prosenttia, mikä on enemmän kuin niiden EU:n kansalaisten lukumäärä (12,3 miljoonaa eli 2,5 prosenttia EU:n kokonaisväestöstä), jotka ovat muuttaneet toiseen jäsenvaltioon¹³. Suurimpia kansalaisuusryhmiä EU:ssa oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista olivat vuonna 2009 turkkilaiset (noin 2,4 miljoonaa), marokkolaiset (noin 1,8 miljoonaa) ja albanialaiset (noin miljoona)¹⁴. Käyttäen YK:n inhimillisen kehityksen indeksiä (HDI) noin 47 prosenttia EU:n ulkopuolella syntyneistä maahanmuuttajista on lähtöisin korkean HDI:n maista, noin 46 prosenttia keskitason HDI:n maista ja noin 7 prosenttia alhaisen HDI:n maista¹⁵.

⁸ SWD(2012) 139.

⁹ <http://www.emn.europa.eu>.

¹⁰ Tarkempia tilastoja, mukaan lukien erittely jäsenvaltioittain, esitetään liitteenä olevan komission yksiköiden työasiakirjan (SWD(2012) 139) tilastoliitteessä.

¹¹ Lähde: Yhdistyneet kansakunnat (Department of Economic and Social Affairs, Population Division): *International Migration 2009*.

¹² Lähde: Yhdistyneet kansakunnat (Department of Economic and Social Affairs, Population Division): *International Migration 2009*.

¹³ Luvut perustuvat Eurostatin vuoden 2010 tietoihin, ks. *News Release 105/2011*.

¹⁴ Lukujen lähde: *Eurostat Statistics in Focus 24/2010*.

¹⁵ *Migrants in Europe: a statistical portrait of the 1st and 2nd generation*, Eurostat, joulukuu 2011. Huom. prosentiosuudet viittaavat vuoteen 2008.

Ensimmäisiä oleskelulupia kolmansien maiden kansalaisille myönnettiin vuonna 2010 lähes 2,5 miljoonaa kappaletta. Näistä oli lupia palkallista työtä varten 32,5 prosenttia, perhesyistä myönnettyjä lupia 30,2 prosenttia, opiskelun vuoksi myönnettyjä lupia 20,6 prosenttia ja muista syistä (suojeluun liittyvät syyt, oleskelulupa ilman oikeutta työntekoon jne.) myönnettyjä lupia 17 prosenttia. Kansalaisuuden mukaan jaoteltuina suurin osa luvista myönnettiin Yhdysvaltojen kansalaisille (noin 212 000), intialaisille (noin 200 000), kiinalaisille (noin 172 000), ukrainalaisille (noin 167 000) ja marokkolaisille (noin 157 000).

Samana vuonna kun Geneven yleissopimuksen tekemisestä tuli kuluneeksi 60 vuotta turvapaikkahakemusten määrä kasvoi huomattavasti, 16,8 prosenttia verrattuna vuoteen 2010. Kappalemääräisesti niitä oli hiukan yli 302 000. Tällä oli vaikutuksensa useiden jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiin. Suurimmat turvapaikanhakijoiden kansalaisuusryhmät olivat afganistanilaiset (28 000), venäläiset (18 200), pakistanilaiset (15 700), irakilaiset (15 200) ja serbialaiset (13 900). Vuonna 2011 myönnettiin ensimmäisessä käsittelyssä suojelu yhteensä 59 465 henkilölle (pakolaisuuden (28 995), toissijaisen suojelutarpeen (21 400) tai humanitaaristen syiden (9 065) perusteella, mikä on noin 25 prosenttia kaikista päätöksistä¹⁶.

Kuten IV luvussa selostetaan, laitton maahanmuutto on edelleen merkittävä osa EU:hun suuntautuvaa muuttoliikettä. Ilmiön luonteen vuoksi ei ole olemassa luotettavia lukuja laittomien maahanmuuttajien määrästä EU:ssa. Useimmat arviot sijoittuvat alle 2 miljoonan ja 4,5 miljoonan välille¹⁷. Luotettavampia indikaattoreita saattavat olla kielteisten oleskelulupapäätösten, kiinniotettujen ja palautusten määrät, mutta niihinkin liittyy monia epävarmuustekijöitä. Vuonna 2011¹⁸ noin 343 000 henkilöltä evättiin pääsy EU:hun, mikä on 13 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2010. Näistä valtaosan (lähes 70 prosenttia) epäsi Espanja, erityisesti maaukorajoillaan. Lisäksi vuonna 2011 otettiin kiinni noin 468 500 henkilöä (vähemmän kuin vuonna 2010, jolloin määrä oli noin 505 000), ja jäsenvaltiot palauttivat noin 190 000 kolmansien maiden kansalaista (lähes 15 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2010).

III. MUUTTOLIIKKEEN VAIKUTUS EU: N KASVUUN¹⁹

Ensi näkemältä voi olla EU:n tämänhetkisessä taloudellisesti haastavassa tilanteessa vaikea ymmärtää laillisen maahanmuuton ja liikkuvuutta helpottavien kanavien tarvetta. On kuitenkin muistettava, että vaikka EU:n kokonaistyöttömyysaste on noin 10 prosenttia (mikä tarkoittaa 23,8 miljoonaa kansalaista) ja alle 25-vuotiaiden osalta peräti 22,1 prosenttia²⁰, monilla jäsenvaltioilla on jo nyt pulaa työvoimasta ja osaamisesta²¹ eri aloilla ja erilaisista

¹⁶ Luvut perustuvat Eurostatin tietoihin, ks. *News Release 46/2012*.

¹⁷ Luvut ovat EU:n rahoittamasta Clandestino-hankkeesta vuodelta 2008.

¹⁸ Luvut perustuvat Eurostatin tietoihin eivätkä ne sisällä tietoja Luxemburgin osalta, koska sitä koskevat luvut eivät olleet käytettävissä.

¹⁹ <http://ec.europa.eu/europe2020>. Ks. myös ”Tavoitteena työllistävä elpyminen” (COM (2012) 173 final).

²⁰ Eurostatin *News Release 16/2012*.

²¹ Eurooppalainen avointen työpaikkojen seurantaväline tuottaa neljännesvuosittain katsauksen avoimista työpaikoista: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en>. Tammikuussa 2012 esimerkiksi todettiin, että työpaikan löytäneiden osuus ”ammattilaisten” ryhmässä oli kasvanut 34 prosentilla vuoden 2011 toisella neljänneksellä. Pitemmän aikavälin ennusteita laatii Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus (Cedefop), mm. EU:n osaamispanoraaman avulla (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191_en.pdf).

syistä²². Useimmat jäsenvaltiot ovat keskittäneet toimensa työttömyyden vähentämiseen ja omassa maassaan oleskelevan väestön työllistämiskelpoisuuden parantamiseen ja hyödyntävät vasta tämän jälkeen unionin etuuskohtelua työvoimapulan korjaamiseksi. Lähestymistavassaan kolmansien maiden kansalaisten taloudellisista syistä tapahtuvaan maahanmuuttoon jäsenvaltiot keskittyvät nykyisin lähinnä (erittäin) ammattitaitoisiin työntekijöihin, vaikka monissa jäsenvaltioissa tarvitaan – joskin yleensä vain tilapäisesti – myös työntekijöitä vähän ammattitaitoa vaativiin tehtäviin.

Taloudellisista syistä tapahtuvalla maahanmuutolla onkin tärkeä osa työvoimapulaan liittyvien haasteiden ratkaisemisessa etenkin EU:n väestön ikääntyessä²³ ja kansainvälisen kilpailun ammattitaidosta kasvaessa, kun pula osajista voimistuu myös Euroopan ulkopuolisissa maissa. Maahanmuuttajien työvoiman täysimääräistä hyödyntämistä haittaavat lisäksi puutteet EU:ssa jo asuvien kolmansien maiden kansalaisten asiantuntemuksen ja pätevyyden tunnustamisessa sekä sosiaaliturvaoikeuksien siirrettävyydessä.

Sen lisäksi, että maahanmuuttajat voisivat osaltaan edistää talouskasvua²⁴, he tuovat yhteiskuntaan sosiaalisen ja kulttuurisen panoksensa.

Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen komissio aikoo käynnistää ennen vuoden 2012 loppua laajan kuulemisen, jossa jäsenvaltioiden, työmarkkinaosapuolten ja sidosryhmien kanssa keskustellaan EU:n politiikan asemasta taloudellisista syistä tapahtuvan muuttoliikkeen mahdollisuuksien määrittäjänä.

EU on jo toteuttanutkin useita tulevaisuuteen suuntautuvia toimenpiteitä, ja tulevaisuudessa maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan²⁵ puitteissa pyritään helpottamaan työnantajien ja työntekijöiden kohtaamista maailmanlaajuisilla työmarkkinoilla. Tämän ohessa halutaan myös tehostaa aivokiertoa ja sen tarjoamaa vastavuoroista hyötyä sen sijaan, että annettaisiin aivoviennin kasvaa. Liikkuvuuskumppanuudet ovat osa tätä lähestymistapaa. Niistä on jo sopimukset Moldovan tasavallan, jäljempänä 'Moldova', Georgian ja Kap Verden kanssa, ja viimeisin sopimus tehtiin Armenian kanssa lokakuussa 2011²⁶. Komissio on myös käynnistänyt muutamien eteläisen Välimeren alueen maiden kanssa neuvottelut tavoitteena sopimus liikkuvuuskumppanuudesta tai muunlaisesta yhteistyökehyksestä, kuten maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevasta toimintasuunnitelmasta (ks. myös IV.1 luku).

²² Lisätietoja EMV:n julkaisusta *Satisfying Labour Demand through Migration*, kesäkuu 2011, ja IOM:n julkaisusta *Independent Network of Labour Migration and Integration Experts*, <http://www.labourmigration.eu/>.

²³ Vuosi 2012 on aktiivisen ikääntymisen ja sukupolvien välisen solidaarisuuden eurooppalainen teemavuosi. Yksi aktiivista ikääntymistä koskevan Eurobarometri-tutkimuksen päätelmistä oli se, että enemmistö eurooppalaisista (71 prosenttia) on tietoinen väestön vanhenemisestä mutta vain 42 prosenttia piti tätä huolestuttavana.

²⁴ Ks. esimerkiksi *The Causes and Effects of International Migrations: Evidence from OECD Countries*, Francesc Ortega, Giovanni Peri, NBER Working Paper No. 14833 (huhtikuu 2009), jonka mukaan maahanmuutto kasvattaa vastaanottavan maan BKT:tä lyhyellä aikavälillä yksi yhteen vaikuttamatta keskipalkkaan ja keskimääräisiin tuloihin henkeä kohden.

²⁵ KOM(2011) 743 lopullinen.

²⁶ Komission lehdistötiedote IP/11/1257, 27.10.2011. Liikkuvuuskumppanuudet Armenian, Moldovan ja Georgian kanssa ovat osa EU:n itäisen kumppanuuden strategiaa (KOM (2011) 564 lopullinen). Neuvottelut Ghanan kanssa ovat käynnissä, ja seuraavaksi neuvottelut on tarkoitus aloittaa Egyptin, Marokon ja Tunisian kanssa.

Jotta maahanmuuttajat saisivat paremmin tietoa laillisen maahanmuuton mahdollisuuksista ja edellytyksistä, perustettiin EU:n maahanmuuttoportaali²⁷. Se tarjoaa ajantasaista, kohdennettua ja käytännöllistä perustietoa EU:n yhteisistä ja kansallisista maahanmuuttomenettelyistä ja -politiikoista. Siellä myös esitellään laittoman maahanmuuton vaaroja, jotta EU:hun ei pyrittäisi tällä tavalla, usein vaarallisia reittejä, sekä laittomien maahanmuuttajien oikeuksia.

Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevassa kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa ja siihen liittyvässä muuttoliikettä ja kehitystä koskevassa asiakirjassa²⁸ ehdotettiin myös useita toimenpiteitä, joilla voidaan maksimoida muuttoliikkeen ja liikkuvuuden kehitysvaikutus. Näitä ovat muun muassa terveydenhuoltohenkilöstön kansainvälistä rekrytointia koskevien Maailman terveysjärjestön käytännesääntöjen²⁹ edistäminen ja EU:n sinistä korttia koskevan direktiivin soveltamisen valvonta. Direktiivissä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus hylätä hakemuksia eettisen rekrytoinnin varmistamiseksi ja aivoviennin vähentämiseksi. Toisaalta on selvitetty mahdollisuutta sellaisten sijoitusvälineiden perustamiseen, joilla maastamuuttaneet voisivat kanavoida vapaaehtoisia rahalähetyksiä, joita EU täydentäisi, kehitysaloitteisiin ja -investointeihin ensisijaisissa maissa, kuten eteläisen Välimeren alueella. Muilla toimenpiteillä pyritään kehittämään yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuksia, jotta maahanmuuttajataustaiset yrittäjät ja pk-yritykset voisivat osallistua EU:n jäsenvaltioiden ja kumppanimaiden väliseen kauppaan, sijoitustoimintaan ja osaamisen siirtoon. Niillä pyritään myös selvittämään vuosittaisen rahalähetyksiä käsittelevän foorumin hyödyllisyyttä ja pohtimaan, tarjoaisiko rahalähetyksiä koskeva yhteinen EU-portaali lisäarvoa³⁰. Kumppanimaita voidaan myös avustaa tunnistamaan ja valvomaan luotettavia rekrytoijia maahanmuuttajien voimaannuttamiseksi ja etenkin kiertomuuton³¹ helpottamiseksi. Lisäksi asiakirjoihin sisältyi ehdotuksia perinteisten muuttoliikettä ja kehitystä koskevien toimien laajentamiseksi siten, että muun muassa maastamuuton sosiaaliset vaikutukset lähtömaissa voidaan ottaa paremmin huomioon ja muuttajien oikeuksia kauttakulkumaissa voidaan suojella tehokkaammin. Komissio on valmis käsittelemään näitä erilaisia toimenpiteitä vuoropuhelun ja yhteistyön avulla EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Nämä kysymykset ovatkin jo olennainen osa kaikkia poliittisen vuoropuhelun ja yhteistyön puitteita, joita EU on muodostanut kolmansien maiden ja alueiden kanssa. Tällaisia alueellisia prosesseja on tällä hetkellä seitsemän, ja ne kattavat yli sata maata ja yli 20 kahdenvälistä prosessia.

Toinen merkittävä saavutus on ollut yhdistelmä lupadirektiivin³² antaminen. Se on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä joulukuuhun 2013 mennessä. Direktiivi yksinkertaistaa maahanmuuttomenettelyjä, ja sillä varmistetaan, että laillisesti maassa oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset nauttivat samoista oikeuksista tasa-arvoisina maan kansalaisten kanssa. Osa jäsenvaltioista on saattanut EU:n sinistä korttia koskevan direktiivin osaksi kansallista

²⁷ <http://ec.europa.eu/immigration>

²⁸ SEC(2011) 1353 final.

²⁹ <http://www.who.int/hrh/migration/code/practice/en/>

³⁰ Työntekijöiden rahalähetysten määrä oli 31,2 miljardia euroa vuonna 2010, mikä on 3 prosenttia enemmän kuin vuonna 2009. *Eurostat Statistics in Focus 4/2012*.

³¹ EMV:n tutkimuksessa *EMN Study on Temporary and Circular Migration* tarkasteltiin väliaikaista ja kiertomuuttoa koskevaa empiiristä näyttöä, nykyisiä toimintatapoja ja tulevaisuuden vaihtoehtoja.

³² Direktiivi 2011/98/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista.

lainsäädäntöön³³. Edistyminen on kuitenkin yleisesti ottaen ollut vajavaista, joten komissio on käynnistänyt rikkomista koskevia menettelyjä kansallisten täytäntöönpanotoimien ilmoittamatta jättämisen vuoksi. Opiskelijoiden³⁴ ja tutkijoiden³⁵, jotka myös edistävät EU:n taloutta ja ovat sille sijoitus, asemassa on havaittu useita puutteita. Esimerkiksi opiskelijoiden osalta havaittiin, että on tarvetta parantaa direktiivin liikkuvuutta koskevia lausekkeita, jotta voidaan edistää synergioita niiden EU:n ohjelmien kanssa, joilla helpotetaan kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuutta EU:hun, ja lujittaa menettelyllisiä takeita. Tutkijoiden osalta taas on tarvetta määritellä tutkijoiden oikeudet selkeästi ja yksiselitteisesti, erottaa tutkijoiden luvat selvästi muuntyyppisistä luvista ja tarjota parempaa opastusta ja tietoa direktiivin tarjoamista mahdollisuuksista. Jotta näiden välineiden käyttöä voitaisiin parantaa ja EU:n houkuttelevuutta lisätä, joulukuussa 2012 on tarkoitus esittää ehdotus näiden kahden direktiivin muuttamiseksi ja yhdistämiseksi siten, että samalla edistetään opiskelijoiden ja tutkijoiden liikkuvuutta.

Kausityöntekijöitä³⁶ ja yrityksen sisäisiä siirtoja³⁷ koskevien direktiivien valmisteluissa on edistytty jonkin verran. Kausityöntekijöitä koskevassa direktiivissä määritellään lailliset tavat, joilla kausityöntekijät voivat tulla EU:hun ja työskennellä täällä. Sillä ehkäistään kausityöntekijöiden riistoa ja suojellaan heidän terveyttään ja turvallisuuttaan sekä varmistetaan, että EU:n työnantajat saavat tarvitsemaansa työvoimaa. Yrityksen sisäisiä siirtoja koskeva direktiivi vastaa monikansallisten yritysten tarpeisiin siirtää helpommin niiden ammattitaitoisimpia työntekijöitä toimipaikasta toiseen ja konsernin muihin yrityksiin EU:ssa karsimalla lukuisia eri sääntöjä ja byrokratiaa jäsenvaltioissa. Näin sillä on mahdollista tukea kasvua, parantaa EU:n kilpailukykyä ja helpottaa Eurooppa 2020 -strategian päämäärien saavuttamista sekä varmistaa kaikkien asianomaisten sidosryhmien tasapuoliset mahdollisuudet. Vaikka direktiiveissä on vielä useita neuvoteltavia kysymyksiä, jäsenvaltioita kannustetaan mahdollisimman pikaisen poliittisen sovun saavuttamiseen, koska näitäkin direktiivejä tarvitaan tämänhetkisen talouskriisin voittamiseksi ja tulevissa haasteissa.

Pitkään oleskelleista kolmansien maiden kansalaisista annettua direktiiviä³⁸ koskevassa kertomuksessa todettiin, että määritetty useita syitä, joiden takia kyseisen direktiivin tarjoamia mahdollisuuksia ei vielä ole läheskään täysin hyödynnetty. Komissio tehostaa toimiaan sen varmistamiseksi, että direktiivi saatetaan asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä ensisijaisesti jäsenvaltioiden kanssa pidettävien teknisten kokousten ja tarvittaessa myös jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen avulla.

Laillista maahanmuuttoa on täydennettävä toimivalla kotouttamispolitiikalla. Vaikka kotouttamispolitiikkojen kehittäminen ja soveltaminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja vastuulle, komissio tukee niitä koko ajan, kuten oikeus- ja sisäasioiden neuvosto juuri

³³ Direktiivi 2009/50/EY, annettu 25 päivänä toukokuuta 2009. Ks. myös komission lehdistötiedote IP/11/1247, 27.10.2011.

³⁴ Direktiivi 2004/114/EY, annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, mukaan luettuina opiskelijat, palkattomat harjoittelijat ja vapaaehtoistyöntekijät. Ks. myös kertomus direktiivin täytäntöönpanosta, KOM (2011) 587.

³⁵ Direktiivi 2005/71/EY, annettu 12 päivänä lokakuuta 2005. Ks. myös kertomus direktiivin täytäntöönpanosta, KOM (2011) 901.

³⁶ Ehdotus direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten (KOM(2010) 379).

³⁷ Ehdotus direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (KOM (2010) 378).

³⁸ KOM(2011) 585 lopullinen.

hiljattain totesi³⁹. Vaikka monet kotouttamispolitiikat ovat kunnianhimoisia⁴⁰, kaikilla toimenpiteillä ei ole saavutettu niiden tavoitteita. Paljon on vielä tehtävä, jotta EU:ssa oleskelevien 20,2 miljoonan kolmannen maan kansalaisen tarjoama potentiaali saadaan täysimääräisesti hyödynnettyä. Muun muassa Eurooppa 2020 -strategian yleistavoitteita⁴¹ silmällä pitäen on todettava, että vuonna 2010 20–64-vuotiaiden kolmansien maiden kansalaisten työllisyysaste oli keskimäärin 58,5 prosenttia kun se oli samanikäisestä koko väestöstä 68,6 prosenttia. Samanikäisistä kolmansien maiden kansalaisista noin 19,4 prosenttia oli työttömänä kun koko väestöstä tämä osuus oli 9,3 prosenttia, ja 46,4 prosenttia kolmansien maiden kansalaisista oli ylikoulutettuja nykyisiin työtehtäviinsä kun vastaava osuus koko väestöstä oli 21,2 prosenttia. Niillä kolmansien maiden kansalaisilla, jotka jäävät työttömiksi, on sekin riski, että he saattavat menettää myös laillisen oleskelulupansa. Vuoden 2010 aikana 32,4 prosenttiin 20–64-vuotiaista kolmansien maiden kansalaisista kohdistui köyhyysriski kun vastaava luku koko väestön samanikäisestä populaatiosta oli 15,0 prosenttia. Edelleen vuonna 2010 koulunkäyntinsä varhain lopettaneiden osuus 18–24-vuotiaista kolmansien maiden kansalaisista oli 33,0 prosenttia ja koko väestön samasta ikäluokasta 14,1 prosenttia⁴².

Eurooppalaisessa toimintasuunnitelmassa kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten⁴³ määritellään seuraavaksi toteutettavat vaiheet, joiden avulla maahanmuuttajat voivat hyödyntää täysimääräisesti valmiuksiaan ja taitojaan (ja samalla EU:stä) perusoikeuksien kunnioittamisen ja edistämisen pohjalta. Ehdotettuja toimenpiteitä, jotta maahanmuuton koko potentiaali saataisiin hyödynnettyä, ovat muun muassa laillisesti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten voimakkaampi taloudellinen, sosiaalinen, kulttuurinen ja poliittinen osallistuminen vastaanottajayhteiskuntaan, tiedotus maahanmuuttajien oikeuksista ja velvollisuuksista sekä positiivinen lähestymistapa monimuotoisuuteen. Komissio lisää myös yhteistyötä paikallis- ja alueviranomaisten kanssa sekä pohtii lähtömaiden roolia.

Lisäksi asiaan liittyy perheen yhdistäminen. Osa jäsenvaltioista on selkeästi ilmoittanut haluavansa rajoittaa tällaista laillista maahanmuuttoa. Perheen yhdistämisestä käynnistettiin marraskuussa 2011 julkinen kuuleminen⁴⁴, jossa pyritään etsimään keinoja tällaisen

³⁹ Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 3135. kokous Brysselissä 13. ja 14. joulukuuta 2011.

⁴⁰ Hyödyllinen mittapuu on maahanmuuttajien kotouttamispolitiikan indeksi (MIPEX), jolla arvioidaan, vertaillaan ja parannetaan kotouttamispolitiikkoja. On myös alettu kehittää ja arvioida yhteisiä eurooppalaisia indikaattoreita, joilla voitaisiin seurata ja verrata kotouttamispolitiikkojen tuloksia. Eurostat julkaisi kesäkuussa 2011 pilottitutkimuksen *Indicators of Immigrant Integration* ja perusti siihen liittyvän nettisivun, ks. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/migrant_integration/indicators.

⁴¹ Tavoitteena on 20–64-vuotiaiden naisten ja miesten työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin ja laillisten maahanmuuttajien parempi kotouttaminen sekä koulutustason parantaminen erityisesti pyrkimällä vähentämään koulunkäynnin keskeyttävien määrä alle 10 prosenttiin ja nostamalla korkeasteen tai vastaavan koulutuksen suorittaneiden osuus 30–34-vuotiaista vähintään 40 prosenttiin. [Eurooppa-neuvosto, 17.6.2010].

⁴² Tietojen lähde on Eurostatin työvoimatutkimus ja Eurostatin tilastot tuloista ja elinoloista EU:ssa.

⁴³ KOM (2011) 455 lopullinen sekä sitä seuranneet oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 3135. kokouksen päätelmät, 13. ja 14. joulukuuta 2011. Maahanmuuttajien kotouttamisesta on lisäksi julkaistu Eurobarometri-tutkimus (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/ql_5969_migrant_en.pdf).

⁴⁴ KOM(2011) 735 lopullinen. Kannanotot tähän vihreään kirjaan ovat nähtävissä sivulla http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm. Euroopan muuttoliikeverkosto toteutti keskustelun taustamateriaaliksi lisäksi tutkimuksen väärinkäytöksistä lumeavioliittojen ja vanhemmuutta koskevien väärin ilmoitusten avulla.

maahanmuuton kehittämiseen unohtamatta direktiivin 2003/86/EY tavoitetta ja muun muassa perusoikeutta perhe-elämään. Saadun palautteen pohjalta komissio aikoo päättää, miten asiassa seuraavaksi edetään.

IV. EU: N POLIITTINEN RATKAISU MAAHANMUUTTOPAINEISIIN

Vaikka Libyan levottomuuksia paenneista vain 4 prosenttia (eli 27 465 ihmistä 706 000:sta)⁴⁵ matkusti pohjoista kohti EU:hun, tämän vaikutus yhdessä sen kanssa, että Tunisian suunnalta⁴⁶ sekä Turkin ja Kreikan rajalta⁴⁷ tulevat laittomat maahanmuuttajavirrat ovat kasvaneet ja EU:n eteläisille ulkorajoille saapuvien turvapaikanhakijoiden⁴⁸ määrä on lisääntynyt merkittävästi, osoittaa, että EU:hun kohdistuu koko ajan poikkeuksellisen suuri muuttopaine⁴⁹, jonka ei voida odottaa tulevaisuudessa hellittävän⁵⁰. Arabimaiden kevään vaikutukset⁵¹ pääasiassa Italiaan mutta myös Maltaan sekä vuoden 2011 muuttovirrat Kreikan ja Turkin rajalla johtivatkin vakavaan pohdintaan siitä, miten EU:n olisi parasta reagoida näihin muuttopaineisiin ja samalla varmistaa tehokkaat, hallitun maahanmuuton sallivat mekanismit.

Laiton muutto EU:hun on usein riskialtis hanke, johon saattaa liittyä ihmiskaupan uhrien tai salakuljetettujen ihmisten hirvittävää hyväksikäyttöä. Myös jo EU:ssa oleskelevien tilanne saattaa muuttua laittomaksi esimerkiksi viisumin voimassaolon päätyttyä tai heidän jättäessään palaamatta alkuperämaahan kielteisen turvapaikkapäätöksen saatuaan. EU on aina kiinnittänyt erityistä huomiota sellaisten toimenpiteiden määrittämiseen, joilla pyritään vähentämään laitonta maahanmuuttoa, ja neuvosto teki vuonna 2011 useita laitonta maahanmuuttoa koskevia päätelmiä⁵². Komission tiedonantoihin 4. toukokuuta⁵³ ja 24. toukokuuta⁵⁴ 2011 sisältyi ensisijaisia toimia laittoman maahanmuuton vähentämiseksi. Niissä myös tarkasteltiin monipuolisesti laittoman maahanmuuton tilaa, kuten muuttovirtojen koostumusta, vaikutuksen luonnetta ja suuruusluokkaa sekä EU:n ja jäsenvaltioiden toimia ja

⁴⁵ *Humanitarian Emergency Response to the Libyan Crisis*, IOM, joulukuu 2011.

⁴⁶ Noin 26 354 pääasiassa Tunisian kansalaista pakeni Tunisiasta Lampedusaan (lähde: *Humanitarian Emergency Response to the Libyan Crisis*, IOM, joulukuu 2011).

⁴⁷ Frontexin mukaan vuoden 2011 aikana Kreikan ja Turkin rajalla, Evrosin alueella, havaittiin yli 55 000 laitonta maahanmuuttajaa, mikä on noin 17 prosenttia enemmän kuin vuonna 2010.

⁴⁸ Eurostatin mukaan esimerkiksi Italialle tehtiin 34 115 turvapaikkahakemusta vuonna 2011 (239 prosentin lisäys vuodesta 2010) ja Maltalle 1 890 (980 prosentin lisäys vuodesta 2010). Tunisialaisten hakemusten määrä 12-kertaistui 6 335:een vuonna 2011, ja niistä suurin osa tehtiin Italiassa.

⁴⁹ Frontexin mukaan suurin osa laittomista rajanylityksistä keskittyy tiettyihin paikkoihin, kuten itäisen Välimeren reitille etenkin Kreikan ja Turkin maarajalla (50 prosenttia koko määrästä EU:ssa), keskisen Välimeren reitille (33 prosenttia) sekä kasvavassa määrin läntisen Välimeren reitille (lähes 10 prosenttia). Yleisimmin havaittuja rajanylittäjiä ovat afganistanilaiset. Näiden virtojen kasvun rinnalla ovat lisääntyneet kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset. *Frontex Quarterly Report, Issue 3, July-September 2011*.

⁵⁰ Esimerkiksi AKT-maiden siirtolaisuuden seurantakeskuksen kertomuksessa *Human Mobility Report 2011* arvioidaan, että Saharan eteläpuolisen Afrikan väkiluku on 802 miljoonaa ja väestö kasvaa keskimäärin 2,7 prosentilla vuodessa. Kertomuksessa todetaan myös, että yli kaksi kolmasosaa Afrikan väestöstä on alle 25-vuotiaita, mikä merkitsee sitä, että paremman elämän toivossa muualle pyrkivien työkäisten osuus kasvaa huomattavasti. Ks. myös Afrikan väestöennusteet julkaisussa *Eurostat Statistics in Focus 19/2012*, 27.3.2012.

⁵¹ Ks. yleiskatsaus EU:n reaktiosta arabimaiden kevääseen, MEMO/11/918, 16.12.2011.

⁵² Vuoden 2010 helmikuun 25. ja 26. päivänä, kesäkuun 3. päivänä, huhtikuun 11. ja 12. päivänä ja kesäkuun 9. ja 10. päivänä sekä viimeksi puheenjohtajavaltio Puolan ilmoituksen perusteella joulukuussa 2011 (neuvoston asiakirja 18302/11).

⁵³ KOM(2011) 248 lopullinen.

⁵⁴ KOM(2011) 291 lopullinen

parhaita käytäntöjä. Vaikka on selvää, että tilanne vaihtelee maantieteellisistä ja poliittisista syistä eri puolilla EU:ta, EU:n tasolla jo sovitut prosessit ja toimenpiteet on nyt pantava tehokkaammin täytäntöön. EU:n toimet olisi räätälöitävä erilaisten haasteiden mukaisesti, mutta saavutettavat tavoitteet sekä EU:n ja jäsenvaltioiden käytettävissä olevat keinot pysyvät samoina.

Tämä on yhteinen haaste EU:lle ja sen jäsenvaltioille. Mikään jäsenvaltio ei kykene vastaamaan näihin haasteisiin yksinään, mutta jokainen jäsenvaltio on vastuussa sovittujen toimenpiteiden tehokkaasta täytäntöönpanosta. Tämän vuoksi keskeistä on lisäarvo, jota toimet EU:n tasolla sekä EU:n ja kumppaneiden, etenkin naapurimaiden, kesken tarjoavat. On myös tärkeää määritellä strateginen ja kokonaisvaltainen lähestymistapa laittomaan maahanmuuttoon ja tukea sitä yhdessä, ja muun muassa varmistaa EU:n ulkorajojen tehokas hallinnointi asianmukaisin laillisin maahantulokanavin.

Maahanmuuton ja liikkuvuuden yhteydessä onkin huolehdittava siitä, ettei sääntöjenmukaista liikkuvuutta estetä ja että perusoikeuksia kunnioitetaan täysimääräisesti. Tämä edellyttää vuoropuhelua ja yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, jotta laillista maahanmuuttoa ja liikkuvuutta voidaan helpottaa ja samalla puuttua tehokkaasti laittomaan maahanmuuttoon ja noudattaa tehokasta palauttamispolitiikkaa. Se edellyttää myös asianmukaisesti toimivaa ulkorajojen valvontaa ja yhteisvastuuta niiden jäsenvaltioiden kanssa, joilla on raskain taakka. Ilman tätä EU ei kykene tarjoamaan enempää tilaisuuksia lailliseen maahanmuuttoon ja liikkuvuuteen. Keskeistä on myös säilyttää vapaa liikkuvuus ja huolehtia EU:n sisäisestä turvallisuudesta. Tähän perustuu kaikkien poliittisten puitteiden legitimiys. Jäljempänä esitetään, miten voimassa oleva unionin säännöstö ja vuonna 2011 tehdyt aloitteet voisivat tehokkaasti täytäntöönpantuina tarjota EU:lle tarvittavat välineet näihin haasteisiin vastaamista varten.

Puolan ohjauksessa sen EU:n neuvoston puheenjohtajakaudella käsiteltiin useaan otteeseen viimeisimpiä laittoman maahanmuuton kehityssuuntia, jotta voitaisiin valmistella joukko ehdotuksia mahdollisia yhteisiä toimia varten⁵⁵. Tanska jatkoi työtä puheenjohtajakaudellaan yhteistyössä komission ja jäsenvaltioiden kanssa ja hahmotteli johdonmukaisen mallin, jonka perusteella oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi huhtikuussa 2012 etenemissuunnitelman *EU:n toiminta muuttopaineisiin vastaamiseksi – Strategiset toimet*⁵⁶. Komission panosta etenemissuunnitelman kehittämiseksi esitellään IV.6 luvussa.

IV.1. Vuoropuhelut muuttoliikkeestä, liikkuvuudesta ja turvallisuudesta⁵⁷

Osana maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa liikkuvuuskumppanuuksiin johtavat vuoropuhelut muuttoliikkeestä, liikkuvuudesta ja turvallisuudesta aloitettiin 6. lokakuuta 2011 Tunisian ja 13. lokakuuta 2011 Marokon kanssa. Tarvittavat valmistelut vuoropuhelun aloittamiseksi Egyptin kanssa on tehty. Vastaavia vuoropuheluita aiotaan myöhemmin käydä muiden eteläisen Välimeren maiden ja erityisesti Libyan kanssa, kunhan poliittinen tilanne sen sallii. Vuoropuhelujen ansiosta EU ja kumppanimaat voivat keskustella kattavasti kaikista muuttovirtojen hallintaa ja henkilöiden liikkuvuutta koskevaan mahdolliseen yhteistyöhön liittyvistä kysymyksistä tarkoituksena muun muassa liikkuvuuskumppanuuksista sopiminen. Näissä vuoropuheluissa sovelletaan

⁵⁵ Neuvoston asiakirja 18302/11.

⁵⁶ Neuvoston asiakirja 8714/1/12.

⁵⁷ Ks. myös KOM (2011) 292 lopullinen.

ehdollisuuden periaatetta kannustimena todelliseen sitoutumiseen laittomien maahanmuuttovirtojen ehkäisemiseen, rajojen valvontaan ja yhteistyöhön laittomien maahanmuuttajien palauttamisen ja takaisinoton yhteydessä.

On myös aika harkita uudelleen komission vuoden 2011 alussa tekemää ehdotusta vuoropuhelun aloittamisesta Turkin kanssa, kuten oikeus- ja sisäasioiden neuvoston päätelmissä 25. päivältä helmikuuta 2011 todetaan.

Samana mallina mukaista vuoropuhelua, jossa on tarkoitus yhdessä käsitellä liikkuvuuteen ja sen yhteydessä turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä, on käyty Länsi-Balkanin maiden kanssa vuodesta 2008. Prosessi perustuu maakohtaisiin etenemissuunnitelmiin, jotka sisältävät muun muassa asiakirjojen turvallisuuteen, muuttoliikkeen hallinnointiin, rajavalvontaan ja takaisinottoon tarvittavien valmiuksien kehittämiseen sekä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin ja korruption torjuntaan liittyviä välitavoitteita. Kun viisumivaatimuksesta on luovuttu, komissio on tehnyt tiivistä yhteistyötä Länsi-Balkanin maiden kanssa viisumivapauden väärinkäytön ehkäisemiseksi ja ongelmien korjaamiseksi. Asianomaiset maat ovat toteuttaneet useita kohdennettuja toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi.

Lisäksi on esitetty konkreettisia ehdotuksia, joilla pyritään entisestään lujittamaan EU:n ja sen itäisten kumppaneiden⁵⁸ poliittista ja operatiivista yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa. Erityisiä painopistealueita olivat olemassa olevien vuoropuhelun ja yhteistyön puitteiden lujittaminen muun muassa tarkentamalla tällaisen yhteistyön periaatteita sekä edistymisen analysointi, jotta voidaan tehdä linjauksia yhteistyön ja sen temaattisten painopisteiden kehittämiseksi edelleen⁵⁹.

IV.2. Tuki Kreikalle

Maaraja Kreikan ja Turkin välillä on erityisen altis laittomalle maahantulolle, ja erityistä huomiota on kiinnitetty valvonnan tehostamiseen tällä rajalla. Poliittista ja aineellista tukea on koordinoitunut pääasiassa Frontex. Frontex on myös avustanut Kreikkaa Attica-hankkeella, jolla tuettiin Kreikan poliisin palautuksiin tarvittavien valmiuksien kehittämistä. Komissio on ollut aktiivinen Kreikan viranomaisten kanssa ja käynyt Kreikassa säännöllisesti tarkastelemissa toimintasuunnitelman täytäntöönpanon edistymistä ja raportoinut asiasta oikeus- ja sisäasioiden neuvostolle.

Jotta Kreikka voisi edetä nopeasti syyskuussa 2010 hyväksytyyn turvapaikkauudistusta ja maahanmuuton hallintaa koskevan kansallisen toimintasuunnitelman⁶⁰ täytäntöönpanossa, ulkorajarahastosta on myönnetty ja myönnetään jatkossakin merkittävää taloudellista tukea⁶¹ rajavalvonnan tehostamiseen erityisesti tukemalla nykyaikaisten haastattelu- ja säilöönottomahdollisuuksien järjestämistä Evrosin alueelle Kreikan ja Turkin maarajalla. Erittäin tärkeää on myös parantaa Kreikan valmiuksia huolehtia laittomien maahanmuuttajien palauttamisesta alkuperämaihinsa palauttamisdirektiivin (2008/115/EY) mukaisesti. Tähänkin

⁵⁸ Armenia, Azerbaidžan, Valko-Venäjä, Georgia, Moldova ja Ukraina. Ks. KOM (2011) 564 lopullinen.

⁵⁹ Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi päätelmät kokouksessaan joulukuussa 2011.

⁶⁰ MEMO/10/450, 27.9.2010. Toimintasuunnitelmaa käsitellään Kreikka-työryhmän neljännesvuosittaisissa kertomuksissa osana laajempaa Kreikalle annettavaa teknistä apua.

⁶¹ Vuosina 2007–2011 Kreikka vastaanotti 119 miljoonaa euroa, ja vuoden 2012 määräksi ennakoidaan 44,7 miljoonaa euroa.

on saatavilla Euroopan paluurahastosta huomattavaa rahoitustukea⁶², jota voidaan käyttää palauttamisen järjestämiseen sekä vapaaehtoisen paluun ohjelmien perustamiseen ja täytäntöönpanoon. Rahastosta rahoitetaan myös toimenpiteitä, joilla parannetaan Kreikan operatiivisia palauttamisen hallintavalmiuksia ja palauttamisdirektiivin tehokasta saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio on tehnyt ja tekee jatkossakin Kreikalle ehdotuksia siitä, miten käytettävissä olevan tuen vaikutus voidaan maksimoida. Ehdotuksissa esitetään muun muassa yhteistyötä IOM:n ja muiden järjestöjen kanssa.

Nämä toimet eivät kuitenkaan yksinään riitä, ellei samaan aikaan tehosteta yhteistyötä lähimpien naapureiden, etenkin Turkin, kanssa. Tältä osin ja viitaten myös IV.1 lukuun on edelleen ensisijaisen tärkeää tehdä takaisinottosopimus Turkin viranomaisten kanssa ja varmistaa, että Turkki on sitoutunut laittoman maahanmuuton torjuntaan.

Komissio, jäsenvaltiot, EASO ja UNHCR ovat tukeneet (taloudellisestikin⁶³) Kreikkaa myös turvapaikkajärjestelmän uudistamisessa, ja myönteistä kehitystä on tapahtunut: on annettu uusia turvapaikkajärjestelmää koskevia säädöksiä, perustettu uusi, riippumaton turvapaikkaviranomainen, alustava vastaanottoviranomainen ja muutoksenhakuviranomainen, purettu hakemussumaa ja EASO on tehnyt toimintasuunnitelman turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämisestä toukokuusta 2011 alkaen. Erittäin huolestuttavia ovat kuitenkin edelleen muun muassa epäasianmukaiset vastaanotto-olosuhteet etenkin Evrosin alueella. Kreikan viranomaisia pyydetään ratkaisemaan ongelmakohdat nopeasti huolehtien samalla kyseisten henkilöiden perusoikeuksien kunnioittamisesta.

IV.3. EU: n ulkorajojen turvaaminen

Frontexin lisäarvo jäsenvaltioiden operatiivisen rajaturvallisuutta ja palautuksia koskevan yhteistyön helpottamisessa tuli jälleen kerran esiin erityisesti siinä yhteydessä, kun Kreikan viranomaisia autettiin Kreikan ja Turkin rajalla muun muassa nopean rajainterventioryhmän⁶⁴ avulla, sekä operaatioissa Välimerellä. Sen määrärahaa lisättiin 30 miljoonalla eurolla, jotta virasto pystyy laajentamaan edelleen toimintavalmiuksiaan.

Sen jälkeen kun viraston perustamisasetusta⁶⁵ muutettiin, on tapahtunut huomattavaa kehitystä. Nykyisin Frontex voi lisätä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa muun muassa antamalla teknistä apua⁶⁶, on mahdollista lähettää Euroopan rajavartiolaitoksia ja lisäksi on nimitetty perusoikeusvaltuutettu ja perustettu perusoikeuksia käsittelevä neuvoo-antava ryhmä, joiden avulla on tarkoitus valtavirtaistaa perusoikeudet viraston kaikkeen toimintaan. Jäsenvaltioita kehoitetaan edelleen jakamaan operatiivisia tietoja ja tekemään yhteistyötä toistensa ja Frontexin kanssa, jotta ihmishenkien menetyksiä merellä ja EU:hun huomaamatta saapuvien laittomien maahanmuuttajien määrää saadaan vähennettyä.

⁶² Vuosina 2008–2011 Kreikka vastaanotti 52,2 miljoonaa euroa, ja vuoden 2012 määräksi ennakoidaan 37,3 miljoonaa euroa.

⁶³ Vuosina 2008–2011 Kreikka vastaanotti 35,5 miljoonaa euroa (mukaan luettuna kiireellinen tuki vuosina 2008–2011), ja vuoden 2012 määräksi ennakoidaan 4 miljoonaa euroa.

⁶⁴ Nopeista rajainterventioryhmistä säädetään neuvoston asetuksessa (EY) N:o 863/2007. Ks. myös Frontexin kertomus *RABIT Operation 2010 Evaluation Report*, elokuu 2011.

⁶⁵ Asetus (EY) N:o 1168/2011, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011.

⁶⁶ Näin voidaan tehdä esimerkiksi maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkoston kautta, joka on 5 päivänä huhtikuuta 2011 annetun asetuksen (EU) N:o 493/2011 hyväksymisen jälkeen integroitu Frontexin toimintaan.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisen oikeusperusta⁶⁷ on hyväksytty, ja kunhan sitä sovelletaan täysimääräisesti vuoden 2012 lopusta alkaen, se takaa jatkuvan, keskeytymättömän tietojenvaihdon kansallisten viranomaisten välillä Eurodac-järjestelmän, viisumitietojärjestelmän (VIS) ja toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) avulla. Sen lisäksi, että virasto vastaa näiden järjestelmien hallinnoinnista, se vastaa niiden ja muiden SEUT-sopimuksen V osastoon perustuvien laaja-alaisten tietojärjestelmien kehittämisestä ja operatiivisesta hallinnoinnista.

Tulevaisuutta silmällä pitäen komissio on tehnyt ehdotuksen Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) perustamisesta⁶⁸ Schengen-alueen ulkorajojen valvonnan tehostamiseksi erityisesti eteläisillä merirajoilla ja itäisillä maarajoilla vuodesta 2013 eteenpäin. Se on myös esitellyt visionsa⁶⁹ uuden sukupolven rajavalvonnasta sellaisen uuden tekniikan avulla, joka helpottaa EU:hun toistuvasti matkustavien liikkumista ja parantaa rajanylitysten valvontaa. Tämä älykkäitä rajoja koskeva aloite koostuu pääasiassa maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmästä ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmasta. Euroopan parlamentin, neuvoston ja Euroopan tietosuojavaltuutetun kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen komissio aikoo esittää vuonna 2012 kyseistä järjestelmää ja ohjelmaa koskevat lainsäädäntöehdotukset, jotka perustuvat perusteelliseen vaikutusten arviointiin.

IV.4. EU:n yhteinen viisumipolitiikka

Vuonna 2011 myönnettiin noin 12,7 miljoonaa Schengen-viisumia⁷⁰, ja määrä todennäköisesti kasvaa tulevina vuosina. Sen jälkeen kun viisumitietojärjestelmä (VIS) otettiin käyttöön 11. lokakuuta 2011 Pohjois-Afrikassa (ja kun se otetaan asteittain käyttöön maailmanlaajuisesti), hakemusten käsittely on nopeutunut huomattavasti ja identiteettivarkauksiin voidaan puuttua tehokkaammin. Järjestelmän käyttöönoton ja vuoden 2011 lopun välisenä aikana järjestelmään tallennettiin lähes 300 000 viisumihakemusta, joista noin 243 000:ssa viisumi myönnettiin ja 38 000:ssa evättiin. Suurin osa hakemuksista tuli Marokosta (noin 74 000), Algeriasta (noin 71 000), Tunisiasta (noin 29 000) ja Egyptistä (noin 23 000). Yli 50 prosenttia kaikista hakemuksista käsiteltiin Ranskassa (noin 116 000) ja Espanjassa (noin 44 000). Noin 500 henkilöä rekisteröi useita hakemuksia, jotka kaikki hylättiin⁷¹.

Osittain sen seurauksena, että perusteettomien turvapaikkahakemusten määrä kasvoi äkillisesti ja merkittävästi sen jälkeen, kun viisumivapaus otettiin käyttöön marraskuussa

⁶⁷ Asetus (EY) N:o 1077/2011, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011.

⁶⁸ KOM(2011) 873 lopullinen

⁶⁹ KOM(2011) 680 lopullinen

⁷⁰ Tällainen viisumi oikeuttaa haltijan oleskelemaan EU:ssa enintään kolme kuukautta minkä tahansa kuuden kuukauden jakson aikana. Vuonna 2011 suurin osa, noin 41 prosenttia, Schengen-viisumeista myönnettiin Venäjän federaatiossa.

⁷¹ Vastaavat luvut vuonna 2012 huhtikuun loppuun mennessä ovat noin 453 900 viisumihakemusta, joista noin 368 400:ssa viisumi päätettiin myöntää ja 63 000:ssa evätä. Suurin osa hakemuksista tuli Algeriasta (noin 122 000), Marokosta (noin 119 000), Egyptistä (noin 41 000) ja Tunisiasta (noin 39 000). Yli 50 prosenttia kaikista hakemuksista käsiteltiin Ranskassa (noin 185 000) ja Espanjassa (noin 78 000). Noin 3 000 henkilöä jätti useita hakemuksia, jotka kaikki hylättiin.

2009 Balkanin maiden osalta, toukokuussa 2011 ehdotettuihin asetuksen (EY) N:o 539/2001 muutokseen⁷² sisältyi viimeisenä keinona käytettävä viisumisuojamekanismi.

Neuvottelut viisumien myöntämisen helpottamista koskevasta sopimuksesta Kap Verden kanssa ja voimassa olevien sopimusten kehittämisestä Moldovan, Venäjän federaation ja Ukrainan kanssa edistyivät merkittävästi⁷³. Neuvottelut Ukrainan kanssa saatiin päätökseen joulukuussa 2011⁷⁴. Komissio jatkaa viisumien myöntämisen helpottamista koskevien sopimusten hyödyntämistä edistääkseen ihmisten välisiä yhteyksiä muun muassa itäisen kumppanuuden puitteissa⁷⁵ sekä tulevaisuudessa eteläisen Välimeren alueella. Viisumivapautta koskeva vuoropuhelu Kosovon⁷⁶ kanssa on aloitettu, ja sitä jatketaan Moldovan, Venäjän federaation ja Ukrainan kanssa.

IV.5. Schengen-alueen hallinnointi

Schengen-alue, jonka sisärajoilla ei tehdä tarkastuksia, on yksi EU:n peruspilareista, ja se on helpottanut yli 400 miljoonan eurooppalaisen matkustamista 26 maassa. Se joutui kuitenkin koetukselle kun Italiassa tilapäisen oleskeluluvan saaneita Tunisian kansalaisia virtasi muihin jäsenvaltioihin⁷⁷, etenkin Ranskaan, ja Tanska kaavaili toimenpiteitä rajoillaan, mikä nosti esiin tarpeen parantaa Schengen-alueen hallinnointia. Komissio teki Schengen-alueen toimivuuden parantamiseksi ehdotuksia⁷⁸, jotka tähtäävät Schengenin sääntöjen soveltamista koskevan arvioinnin ja valvonnan tehostamiseen nykyisen mekanismin muuttamiseksi tehokkaaksi ja ehkäiseväksi välineeksi. Ehdotuksiin sisältyi myös mekanismi sisärajatarkastusten käyttöönotosta⁷⁹ viimeisenä keinona poikkeuksellisissa olosuhteissa ja sen varmistaminen, että EU voi reagoida koordinoitusti suojellakseen Schengen-alueen toimivuutta ja loukkaamattomuutta yleisenä etuna.

Myös Schengenin rajasäännöstöön ehdotettiin useita muutoksia⁸⁰. Komissio uskoo niiden selkiyttävän säännöstöä ja vähentävän tulkinnanvaraa sekä ratkaisevan esiin tulleita käytännön ongelmia ja parantavan edelleen perusoikeuksien suojaa. Keskustelut edistyivät syksyllä 2011, ja ehdotus hyväksyttäneen vuoden 2012 kuluessa.

Jotta varmistetaan Schengenin sääntöjen yhtenäinen soveltaminen ja tulkinta, komissio on myös laatinut jäsenvaltioiden asiantuntijoita kuullen suuntaviivat väliaikaisten oleskelulupien ja matkustusasiakirjojen myöntämisestä EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille ja

⁷² KOM(2011) 290 lopullinen. Asetusehdotus luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, annetun asetuksen (EY) N:o 539/2001 muuttamisesta.

⁷³ Viisumivapautta koskeva toimintasuunnitelma esitettiin Moldovalle 24. tammikuuta 2011 ja Ukrainalle 22. marraskuuta 2010. Toimintasuunnitelmaan sisältyy maahanmuuttoa ja turvapaikka-asioita koskevia välitavoitteita.

⁷⁴ Ukrainan ja EU:n huippukokouksen yhteinen julkilausuma, 19.12.2011.

⁷⁵ KOM(2011) 564 lopullinen

⁷⁶ Tämä nimeäminen ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen. Kaikki myöhemmät maininnat Kosovosta on myös ymmärrettävä tämän lausunnon mukaisesti.

⁷⁷ Arvioidaan, että Italian viranomaiset myönsivät ehkä peräti 12 000 lupaa, joita on sittemmin jatkettu. Vaikka tiedetään, että monet Tunisian kansalaiset jatkoivat tämän jälkeen muihin jäsenvaltioihin, erityisesti Ranskaan, todellisia lukumääriä ei tunneta.

⁷⁸ KOM(2011) 559 lopullinen

⁷⁹ KOM(2011) 560 lopullinen

⁸⁰ KOM(2011) 118 lopullinen.

poliisitoimenpiteistä sisäisillä raja-alueilla. Nämä suuntaviivat esitellään todennäköisesti vuonna 2012.

Lisäksi komissio aikoo antaa säännöllisesti kertomuksia Schengenin yhteistyön toimivuudesta pohjaksi poliittiselle keskustelulle neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto vahvisti nämä komission aiheet joulukuussa 2011. Ensimmäinen kertomus julkaistiin toukokuussa 2012⁸¹.

Myönteistä kehitystä oli Liechtensteinin virallinen liittyminen Schengen-alueeseen⁸², Kaliningradin alueen kelpuuttaminen paikallisen rajaliikenteen piiriin⁸³ ja Bulgarian ja Romanian edistyminen valmisteluissa Schengen-alueeseen liittymiseksi⁸⁴.

IV.6. Jatkotoimet – todennettavissa oleva etenemissuunnitelma

Kuten edellisissä luvuissa on tuotu esiin, EU:lla on jo useita välineitä laittoman maahanmuuton vähentämiseen. Keskeinen merkitys on Frontexin lisäksi Europolilla ja EASOlla. Tämän vuoksi ei ole tarpeen luoda uusia rakenteita ja välineitä, vaan pikemminkin keskittyä EU:n tasolla sovittujen ja jo olemassa olevien prosessien ja toimenpiteiden täytäntöönpanon tehostamiseen. Niiden koko potentiaali olisi hyödynnettävä, ja jäsenvaltioita kehoitetaan tiiviiseen yhteistyöhön komission kanssa tämän varmistamiseksi.

Edellä mainittujen, asiasta neuvostossa vuoden 2011 aikana ja etenkin Puolan puheenjohtajakaudella käytyjen laajojen keskustelujen perusteella jatkotoimille määritettiin Tanskan puheenjohtajakaudella puitteet, selkeät tavoitteet ja mitattavissa olevat prioriteetit etenemissuunnitelmassa *EU:n toiminta muuttopaineisiin vastaamiseksi – Strategiset toimet*. Ottaen huomioon myös jäsenvaltioiden määrittelemät prioriteetit ja sen seikan, että niitä voidaan käsitellä menestyksekkäästi ainoastaan EU-tason strategisilla ja kokonaisvaltaisilla toimin, komissio osallistui etenemissuunnitelman valmisteluun seuraavien viiden periaatteen pohjalta:

- 1) jäsenvaltioiden konkreettinen keskinäinen solidaarisuus erityisesti niitä kohtaan, joilla on suurin taakka, ja samalla sen varmistaminen, että jäsenvaltiot tekevät kaikkensa hallinnoidakseen maansa ulkorajoja tehokkaasti;
- 2) EU:n virastojen (erityisesti Frontexin, Europolin ja EASOn) operatiivisen roolin lujittaminen;
- 3) paremmat valmiudet suostutella kolmansia maita toimimaan tehokkaammin ja tekemään yhteistyötä EU:n kanssa laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi ja laittomien maahanmuuttajien takaisinottamiseksi⁸⁵ heidän perusoikeuksiaan täysimääräisesti kunnioittaen tarjoamalla parempia kannustimia ja palkkioita yhteistyöstä sekä kaikkia muuttoliikkeen hallinnan osa-alueita koskevan vuoropuhelun ja kumppanuuden avulla;

⁸¹ COM(2012) 230 final.

⁸² Neuvoston päätös 2011/842/EY, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011.

⁸³ Asetus (EU) N:o 1342/2011, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011. Mukana ovat myös Puolan tietyt hallinnolliset alueet rajaliikenteen piiriin luettavalla alueella.

⁸⁴ Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 3135. kokous Brysselissä 13. ja 14. joulukuuta 2011.

⁸⁵ Ks. takaisinottosopimusten arvioinnista asiakirja KOM (2011) 76 lopullinen.

4) asianmukainen rahoitus, mukaan luettuna tulevan turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston⁸⁶ kautta;

5) voimassaolevan unionin säännösten (etenkin palauttamisdirektiivi⁸⁷, jota sovellettaessa on jatkossakin korostettava vapaaehtoista paluuta, uudelleenintegroitua ja perusoikeuksien suojelun valvontaa, sekä laittomien maahanmuuttajien työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskeva direktiivi⁸⁸) täysimääräinen täytäntöönpano ja käyttö sekä aihepiiriä (etenkin kausityöntekijöitä ja Eurosuria) koskevien säädösehdotusten eteneminen.

Komission ehdottama lähestymistapa on suurelta osin sisällytetty oikeus- ja sisäasioiden neuvoston huhtikuussa 2012 hyväksymään etenemissuunnitelmaan.

V. KANSAINVÄLINEN SUOJELU NYKYPÄIVÄNÄ

EU:lla on pitkät perinteet tarjota suojelua sitä tarvitseville, ja se toimii näin jatkossakin, myös kansainvälisten velvollisuuksiensa mukaisesti. Keskeisenä prioriteettina, myös monille jäsenvaltioille, on edelleen Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän aikaansaaminen vuonna 2012, ja tämän tavoitteen saavuttamisessa onkin edistytty jonkin verran. Yhdessä muiden lainsäätäjien kanssa käytyjen laajojen ja usein vaikeiden neuvottelujen tuloksena on päästy poliittiseen yhteisymmärrykseen siitä, että pitkään oleskelleista kolmansien maiden kansalaisista annetun direktiivin⁸⁹ soveltamisalaan sisällytetään kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ja että aseman määrittelyä koskeva direktiivi⁹⁰ laaditaan uudelleen. Myös turvapaikkamenettelyjä ja vastaanotto-olosuhteita koskevat direktiivit ovat edenneet sen jälkeen kun niistä tehtiin muutetut ehdotukset kesäkuussa 2011. Heikommin etenivät neuvottelut uudelleenlaaditusta Dublin-asetuksesta ja Eurodac-asetuksesta, joiden käsittely oli pysähdyksissä suurimman osan vuotta 2011. Jotta näissä asioissa päästään eteenpäin, komissio pyytää Euroopan parlamenttia ja neuvostoa omaksumaan rakentavan lähestymistavan, jolla voidaan saavuttaa kaikille osapuolille kelpaava oikeudenmukainen ja tasapainoinen kompromissi ja lisätä yhdenmukaisuutta. Tässä yhteydessä komissio on ilmaissut olevansa valmis tekemään uuden ehdotuksen ja muun muassa antamaan lainvalvontaviranomaisille pääsyn Eurodac-järjestelmään, jos tämä edistää koko pakettia koskevien neuvottelujen todellista etenemistä.

EASO on ollut toiminnassa vuoden 2011 puolivälistä alkaen, ja se esittää toimintakertomuksen ensimmäisestä vuodestaan kesäkuussa 2012. Sen lisäksi, että EASO on tukenut Kreikkaa, sitä on työllistänyt eniten rekrytointi, tarvittavien rakenteiden perustaminen Maltaan ja vastuu käytännön yhteistyötoimista, kuten eurooppalaisesta turvapaikka-alan koulutusohjelmasta. Viralliset neuvottelut assosioituneiden maiden, kuten Norjan, osallistumisesta EASOn toimintaan saataneen päätökseen vuoden 2012 alkupuoliskolla. EASOn pitäisi saavuttaa riippumaton asema vuoden 2012 puoliväliin mennessä hyödyntäen täysimääräisesti sen perustamisasetuksessa⁹¹ säädettyjä käytännön yhteistyötoimenpiteitä ja -välineitä. Jäsenvaltioiden olisi myös tuettava EASOa antamalla sen käyttöön tarvittavia asiantuntijoita ja materiaalia systemaattisesti eikä ainoastaan silloin, kun tähän on erityisen suuri paine.

⁸⁶ KOM(2011) 751 lopullinen.

⁸⁷ Direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008.

⁸⁸ Direktiivi 2009/52/EY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2009.

⁸⁹ Ks. alaviite 2.

⁹⁰ Direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011.

⁹¹ Asetus (EU) N:o 439/2010, annettu 19 päivänä toukokuuta 2011.

Solidaarisuus on edelleen olennainen osa EU:n turvapaikkapolitiikkaa. EU:n sisäistä solidaarisuutta koskevalla tiedonannolla⁹² pyritään lisäämään jäsenvaltioiden käytännön, teknistä ja taloudellista yhteistyötä sekä parantamaan vastuunjakoa ja turvapaikkajärjestelmän hallintotapaa. Kaikkia toimijoita ja erityisesti toimijoita jäsenvaltioissa pyydetään osallistumaan rakentavasti tiedonannon jatkotoimiin. Komissio aikoo arvioida perusteellisesti tähänastiset toimet uudelleensijoittamista koskevassa Maltaan EU-hankkeessa (EUREMA), jonka toisen vaiheen käynnistämisestä on sovittu⁹³, saadakseen käsityksen siitä, miten hanketta voidaan kehittää jatkossa.

Myös kolmannet maat hyötyvät EU:n solidaarisuudesta turvapaikka-asioissa, ja maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevassa kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa onkin uutena prioriteettina yhteistyön lisääminen asianomaisten kolmansien maiden kanssa niiden turvapaikkajärjestelmien parantamiseksi kansainvälisten normien mukaisesti. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi keskeisiä välineitä ovat alueelliset suojeleohjelmat⁹⁴. Toinen osa-alue EU:n yhteistyössä kolmansien maiden kanssa koskee uudelleensijoittamista⁹⁵. Komissio pitääkin myönteisenä neuvoston ja Euroopan parlamentin päätöstä määrittellä EU:lle yhteiset uudelleensijoittamista koskevat painopisteet vuodeksi 2013 pohjustukseksi uusille säännöille, jotka koskevat jäsenvaltioiden Euroopan pakolaisrahastosta saamaa taloudellista tukea⁹⁶.

Ilman huoltajaa olevat (muutkin kuin turvapaikkaa hakeneet) alaikäiset ovat edelleen etusijalla ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevan toimintasuunnitelman (2010–2014)⁹⁷ mukaisesti. Vuonna 2011 ainakin 11 800 ilman huoltajaa olevaa alaikäistä haki turvapaikkaa⁹⁸, mikä on enemmän kuin vuonna 2010 (noin 10 700). Niiden määrästä, jotka eivät ole turvapaikkajärjestelmän piirissä, tiedetään vähemmän⁹⁹. Sen lisäksi, että erityistoimia ilman huoltajaa olevia alaikäisiä varten etenkin iän arvioimisen suhteen sisältyy ihmiskaupan vastaiseen direktiiviin (ks. jäljempänä), teknistä Schengenin rajasäännöstöä koskevaan ehdotukseen¹⁰⁰ sekä EASOn toimintaan, korostetaan myös jatkuvaa vuoropuhelua ja läheistä yhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Toimintasuunnitelman täytäntöönpanon puoliväliarviointi esitetään vuonna 2012.

Ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen torjunta pysyvät myös etusijalla. Jälleen ilmiön luonteesta johtuen tarkkaa tietoa on niukasti¹⁰¹, mutta on viitteitä tällaisen toiminnan

⁹² KOM(2011) 835 lopullinen.

⁹³ Toisen vaiheen tavoitteena on yli 360 pakolaisen uudelleensijoittamisen vuosina 2011–2012.

⁹⁴ Uusi alueellinen suojeleohjelma Pohjois-Afrikassa (Egypti, Tunisia ja mahdollisuuksien mukaan Libya) alkoi joulukuussa 2011.

⁹⁵ Noin 3 000 pakolaista uudelleensijoitettiin EU:n jäsenvaltioihin vuoden 2011 kuluessa. Kymmenellä jäsenvaltiolla on vuotuinen uudelleensijoittamisohjelma.

⁹⁶ EU:n yhteisiä uudelleensijoittamista koskevia painopisteitä vuodeksi 2013 sekä uusia rahoitussääntöjä koskeva neuvoston lehdistötiedote 6838/12, 8.3.2012.

⁹⁷ KOM(2010) 213 lopullinen.

⁹⁸ Luku ei sisällä Espanjaa ja Puolaa, joita koskevat luvut eivät olleet käytettävissä, kun raportti julkaistiin. Ilman huoltajaa olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita oli vuonna 2010 Espanjassa 15 ja Puolassa 230.

⁹⁹ Liitteenä olevan komission valmisteluasiakirjan taulukossa 10 esitetään joitakin arvioita.

¹⁰⁰ KOM(2011) 118 lopullinen.

¹⁰¹ Eurostat tilastoi nykyään saatavilla olevat tiedot ihmiskaupan uhreille myönnettyjen oleskelulupien määrästä. Esimerkiksi vuonna 2010 näitä myönnettiin Italiassa 462, Alankomaissa 304 ja Belgiassa 108. Myös jäsenvaltiot ilmoittavat joitakin lukuja ihmiskauppaa koskevalla komission internetsivulla <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>. Erityisesti Itävalta ja Unkari havaitsivat salakuljetuksen kasvua vuoden 2011 aikana. ICMPD:n vuosikirjan 2010 mukaan Unkarissa havaittiin 350 ihmisalakuljetusta kun taas Itävalta sai kiinni yhteensä 6 664 salakuljetettavaa.

kasvusta. Ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin¹⁰² hyväksymisen myötä komissio aikoo EU:n ihmiskaupan torjunnan koordinaattorin tuella esittää vuonna 2012 ihmiskauppaa koskevan yhdenmisen strategian keskittyen konkreettisiin toimiin, joilla kauppaa voidaan tehokkaammin torjua, jotta direktiivin koko potentiaali tulee hyödynnettyä. Tähän liittyen vuonna 2012 esitellään tuloksia komission vuonna 2011 käynnistämästä aloitteesta, jolla pyritään saamaan luotettavia ja vertailukelpoisia EU-tason tietoja ihmiskaupasta. Neuvoston asiakirjasta *Action-Oriented Paper on the EU external dimension on action against trafficking in human beings*¹⁰³ tehdyn ensimmäisen täytäntöönpanokertomuksen ja neuvoston sittemmin tekemien suositusten mukaisesti tämä kysymys sisällytetään nyt ja jatkossakin kaikkiin asiaan liittyviin EU:n sopimuksiin ja strategiaan kumppanuuksiin EU:n ulkopuolisten maiden kanssa ja myös kaikkiin muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskeviin poliittisiin vuoropuheluihin. Valmiuksien kehittäminen on keskeinen osa EU:n ulkoista toimintaa tällä alalla. Yhtä tärkeää on asiaa koskevien kansainvälisten normien noudattaminen ja etenkin kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen sekä sen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien pöytäkirjojen ratifioiminen ja täytäntöönpano.

VI. PÄÄTELMÄT – PUITTEET YHTEISILLE TOIMILLE YHTEISISSÄ HAASTEISSA

Maahanmuutto on nyt ja tulevaisuudessa tärkeä lisä EU:lle – eikä ainoastaan taloudellisessa mielessä vaan myös eurooppalaisten yhteiskuntien sosiaalisen ja kulttuurisen kehityksen kannalta. Ymmärrettävästi se on vaikuttanut myös vastakkaisiin näkemyksiin, joita on syytä käsitellä avoimen ja tasapainoisen keskustelun avulla, jota maahanmuuttovastaiset äänenpainot eivät saa yksinään hallita. Vaikka muuttoliikkeen haitoista puhutaan paljon, ei pidä unohtaa maahanmuuton positiivista panosta, jota EU:n kasvu ja menestys edellyttää. Toimiva kotouttaminen hyödyttää EU:n yhä monimuotoisempia yhteiskuntia, ja tähän päästään ainoastaan parantamalla edelleen näiden yhteiskuntien ymmärtämystä ja asenteita maahanmuuttajia kohtaan. Maahanmuuttajien itsensä on motivoitettava osallistumaan täysipainoisesti yhteiskuntiin, joissa he elävät.

Johdonmukaisen EU:n maahanmuuttopolitiikan on herätettävä EU:n kansalaisissa luottamusta siihen, että maahanmuuttoa hallinnoidaan tehokkaasti ja EU:n tarpeiden mukaisesti kumppaneina kolmansien maiden kanssa ja kunnioittaen täysin perusoikeuksia ja -vapauksia. Käsitys Euroopasta linnoituksena ei todellisuudessa vastaa EU:n politiikkaa. Pikemminkin on kyse siitä, että EU on velvollinen huolehtimaan rajojensa turvallisuudesta ja pitävyydestä ja siitä, että lailliseen maahantuloon on soveltuvat kanavat. Tämän saavuttamiseksi ja sellaisen politiikan omaksumiseksi, joka vastaa EU:n tarpeita ja tarjoaa turvan sitä tarvitseville, tarvitaan myönteistä sitoutumista EU:lta ja sen toimielimiltä ja jäsenvaltioilta, laajemmin kansalaisyhteiskunnalta maahanmuuttajien omat järjestöt mukaan luettuina sekä liike-elämältä ja ammattiyhdistyksiltä. On selvää, että EU ei voi toimia eristyksissä, vaan vuoropuhelu ulkomaailman kanssa on olennaista muun muassa kun halutaan tuoda esille, mitä etuja EU:hun muuttamisesta voi olla. Näin ollen komissio katsoo, että EU:n tulisi entisestään lujittaa ulkoista maahanmuuttopolitiikkaansa, jolle maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa tarjoaa yleiset puitteet.

Paljon on jo saavutettu sen jälkeen kun yhteistä politiikkaa alettiin kehittää vuonna 1999, ja EU:lla on nyt monipuoliset välineet useimpiin tarpeisiin. Näitä välineitä on kuitenkin

¹⁰² Direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011.

¹⁰³ Neuvoston asiakirja 12401/11.

käytettävä entistä tehokkaammin ja johdonmukaisemmin. Vuoden 2011 historialliset tapahtumat osoittivat, että tarvitaan dynaamiseen toimintaan soveltuvia toimenpidemalleja, ja toivat esiin tiettyjä esteitä EU:n maahanmuuttopolitiikan täytäntöönpanossa. Komissio toimi omalta osaltaan näiden haasteiden mukaisesti ja tekee näin vastaisuudessa tekemällä muun muassa ehdotuksia siitä, miten haasteita voitaisiin käsitellä tulevaisuudessa. Edellä jo kuvatun kehityksen ohella tehtiin turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa koskeva asetusehdotus¹⁰⁴, jolla tuotiin esiin sitä, miten rahoituksella voidaan tukea ja edistää EU:n toimia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä keskittyen muuttovirtoihin ja maahanmuuton kokonaisvaltaiseen hallintaan.

Komissio odottaa tämän kertomuksen perusteella jatkokeskustelua erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa ja erityisesti jatkotoimia etenemissuunnitelmassa *EU:n toiminta muuttopaineisiin vastaamiseksi – Strategiset toimet*.

¹⁰⁴ KOM(2011) 751 lopullinen.