



Bryssel 28.11.2013  
COM(2013) 836 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Neljäs kertomus Länsi-Balkanin maiden viisumivapauden jälkiseurannasta komission  
8. marraskuuta 2010 antaman lausunnon mukaisesti**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

# KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

## Neljäs kertomus Länsi-Balkanin maiden viisumivapauden jälkiseurannasta komission 8. marraskuuta 2010 antaman lausunnon mukaisesti

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

### 1. JOHDANTO

Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian, Montenegron ja Serbian kansalaiset, joilla on biometrinen passi, ovat voineet 19. joulukuuta 2009 alkaen matkustaa asetuksen (EY) N:o 539/2001<sup>1</sup> mukaisesti viisumitta EU:n jäsenvaltioihin. Albanian sekä Bosnia ja Hertsegovinan kansalaiset ovat voineet matkustaa samoin edellytyksin viisumitta EU:n jäsenvaltioihin 15. joulukuuta 2010 alkaen.

Päätös vapauttaa näiden maiden kansalaiset viisumipakosta perustui perusteelliseen arviointiin, jossa tarkasteltiin maiden edistymistä viisumivapauden etenemissuunnitelmissa määriteltyjen vaatimusten täyttämässä muun muassa asiakirjojen turvallisuuden, rajavalvonnan, muuttoliikkeen hallinnan, turvapaikka-asioiden, järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjunnan sekä vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien perusoikeuksien aloilla. Viisumivapaus on edelleen Länsi-Balkanin maiden yhdentymispyrkimysten tähän mennessä merkittävimpiä saavutuksia.

Komissio korosti 8. marraskuuta 2010 oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa esittämässään lausunnossa sitä, että viisumivapaan matkustusjärjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeää, että kukin Länsi-Balkanin maa jatkaa etenemissuunnitelmassaan määriteltyjen toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Komissio perusti viisumivapauden jälkiseurantamekanismin, joka kattaa kaikki etenemissuunnitelmien osa-alueet, voidakseen arvioida viisumivapaan matkustusjärjestelmän toimivuuden säilyttämiseksi tehtävien uudistusten kestävyyttä.

Tämä on neljäs Länsi-Balkanin maiden viisumivapauden jälkiseurannasta annettu kertomus, joka on julkaistu komission vuonna 2010 antaman lausunnon jälkeen<sup>2</sup>. Kertomuksessa luodaan yleiskatsaus viisumivapauden jälkiseurantamekanismin kehitykseen, esitetään komission arvio Länsi-Balkanin maiden etenemissuunnitelmiansa perusteella toteuttamista toimenpiteistä, tarkastellaan viisumivapaan matkustusjärjestelmän toimintaa ja annetaan uudistuksia koskevia suosituksia, jotta voidaan estää järjestelmää vuodesta 2010 asti vaivanneiden ongelmien toistuminen.

### 2. TEHOSTETTU VIISUMIVAPAUDEN JÄLKISEURANTAMEKANISMI

Komissio antoi kolmannen kertomuksen viisumivapauden jälkiseurannasta 28. elokuuta 2012<sup>3</sup>. Kertomuksessa analysoitiin kunkin Länsi-Balkanin maan edistymistä etenemissuunnitelmassa määriteltyjen uudistusten täytäntöönpanossa, tarkasteltiin viisumivapaan matkustusjärjestelmän toimintaa ja arvioitiin maiden toimia, joilla on pyritty puuttumaan EU:n jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien väärinkäyttöön.

<sup>1</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2001, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske (EYVL L 81, 21.3.2001, s. 1).

<sup>2</sup> Aiemmin on annettu seuraavat kertomukset: SEC(2011) 695, SEC(2011) 1570 ja COM(2012) 472.

<sup>3</sup> COM(2012) 472.

Komission ja Länsi-Balkanin maiden välistä vuoropuhelua viisumivapaasta matkustusjärjestelmästä käydään osana vakautus- ja assosiaatioprosessia. Komission virkamiehet vierailivat Montenegrossa tammikuussa 2013, Serbiassa toukokuussa 2013 sekä Bosnia ja Hertsegovinassa kesäkuussa 2013. He pystyivät EU:n jäsenvaltioiden asiantuntijoiden tuella tarkistamaan kyseisten maiden toteuttamien uudistusten laadun.

Kymmenes oikeus- ja sisäasioita käsittelevä EU:n ja Länsi-Balkanin maiden ministerifoorumi pidettiin Tiranassa 5. marraskuuta 2012 Länsi-Balkanin maista EU:hun suuntautuneen ennennäkemättömän kausiluontoisen turvapaikanhakija-aallon aikana. Länsi-Balkanin maat antoivat viisumivapaasta matkustamisesta yhteisen julistuksen, jossa ne vahvistivat sitoutuneensa määrätietoisesti toteuttamaan viisumivapaan matkustusjärjestelmän toimivuuden säilyttämiseksi tarvittavat uudistukset. Komissio järjesti 12. marraskuuta 2012 korkeiden virkamiesten kokouksen, jotta sitoumukset toteutettaisiin käytännön toimina. Osallistujat päättivät tehostaa muuttovirtojen raportointia hyödyntämällä Frontexin kuukausittaisia varoitusraportteja sekä Europolin ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) apua.

Joulukuussa 2012 kukin viisumivapaa Länsi-Balkanin maa alkoi toimittaa komissiolle kuukausittaisia tilastoja EU:hun suuntautuvista muuttovirroista. Komissio tarkasteli raportointijärjestelmää korkeiden virkamiesten kokouksessa Brysselissä 22. helmikuuta 2013.

Koska turvapaikkahakemusten määrä kasvoi ajoittain äkillisesti joissakin maissa vuosina 2012 ja 2013, kyseiset EU:n jäsenvaltiot ja Schengeniin assosioituneet maat ryhtyivät välittömästi toimiin yhdessä Länsi-Balkanin maiden kanssa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa alkuvuodesta 2013 todettu Albanian kansalaisten turvapaikkahakemusten tulva sai maan viranomaiset lähettämään maahanmuuttoalan yhteyshenkilön Tiranaan. Saksassa turvapaikkaviranomaiset vastasivat elokuussa 2012 viimeisimpään Serbiasta ja entisestä Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta tulleiden turvapaikkahakemusten tulvaan perustamalla uudelleen Länsi-Balkanin maiden tukiyksikön, jonka ansiosta ensimmäisen käsittelyasteen päätösten käsittelyaika lyheni. Sveitsin liittovaltion maahanmuuttoviranomainen otti heinäkuussa 2012 käyttöön nopeutetun menettelyn Euroopan viisumivapaiden maiden kansalaisten jättämiä hakemuksia varten. Ruotsissa todettiin huhti- ja toukokuussa 2012 Albanian kansalaisten turvapaikkahakemusten määrän yhtäkkinen nousu, minkä vuoksi Ruotsin viranomaiset lähettivät yhteyshenkilöt Serbiaan ja Montenegroon ja suostuttelivat Albanian viranomaiset tehostamaan valvontaa kaikilla Albanian rajanylityspaikoilla. Albanian rajapoliisi tehosti Kreikasta, Kosovosta\* ja entisestä Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta Ruotsiin suuntautuvien lentojen valvontaa, koska suurin osa albanialaisista matkustajista nousi lentokoneeseen näissä maissa.

Frontex on tähän mennessä antanut WEBRAN-verkoston (Länsi-Balkanin riskianalyysiverkosto) avulla 34 varoitusraporttia. Frontexin tekemässä vuotta 2013 koskevassa Länsi-Balkanin vuotuisessa riskianalyysissä, joka esiteltiin Skopjessa toukokuussa 2013 pidetyssä kokouksessa Länsi-Balkanin maiden edustajille, kuvaillaan lyhyesti EU:n ulkorajatarkastusten viimeisimpiä kehityssuuntia ja Länsi-Balkanin alueelta EU:hun suuntautuvaa laitonta muuttoliikettä. Varoitusraporteissa ja vuotuisessa riskianalyysissä esitetään tarkkoja arvioita alueelta EU:hun suuntautuvan muuttoliikkeen kehityssuunnista sekä toimista, joita EU:n jäsenvaltiot ja kyseiset viisumivapaat maat ovat toteuttaneet turvapaikkajärjestelmien väärinkäytön estämiseksi. Komissio käyttää Frontexin

---

\* Tämä nimeäminen ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

kuukausittaisia varoitusraportteja perustana, kun komissio antaa neuvostolle tiedotteita ja järjestää tarvittaessa korkeiden virkamiesten kokouksia.

### **3. ARVIO LÄNSI-BALKANIN MAIDEN VIISUMIVAPAUDEN ETENEMISSUUNNITELMISSA ASETETTujen VAATIMUSTEN TÄYTTÄMISEKSI EDELLYTETTYJEN TOIMENPITEIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANON JATKAMISESTA**

Tämä arvio perustuu Frontexin laatimiin kuukausittaisiin varoitusraportteihin ja vuotta 2013 koskevaan Länsi-Balkanin vuotuisen riskianalyysiin, muuttoliikkeen kehityssuuntia koskeviin Länsi-Balkanin maiden toimittamiin kuukausittaisiin tilastoihin, viisumivapaiden maiden antamiin selostuksiin, joissa tarkastellaan turvapaikkajärjestelmien väärinkäytön syitä, EASO:n ja EU:n muiden virastojen toimittamiin lisätietoihin, kunkin maan kanssa osana vakautus- ja assosiaatioprosessia järjestettyjen alakomiteoiden kokousten ja korkean tason vuoropuheluun kuuluvien kokousten tuloksiin sekä komission virkamiesten tekemien kohdennettujen arviointikäyntien tuloksiin. Kutakin maata koskeva arvio noudattaa viisumivapautta koskevan etenemissuunnitelman rakennetta.

#### **3.1. Albania**

Biometristen passien ja henkilökorttien valmistaminen ja jakelu jatkui. Albanian viranomaiset ovat myöntäneet 2 590 000 biometristä passia sen jälkeen, kun ne otettiin käyttöön toukokuussa 2009. Albania on muuttanut lainsäädäntöään kiristääkseen nimen muuttamiseen sovellettavia ehtoja, jotta kansalaiset eivät vaihtaisi nimeään rajatarkastuksen läpäisemiseksi. Väestörekisteriä koskevaa lakia on muutettu, jotta voidaan rajoittaa ja valvoa väestörekisteriin tehtäviä muutoksia. Sisäasiainministeriön antaman uuden asetuksen mukaan kansalaisten on hankittava ennen nimenmuutoksen hakemista rajapoliisilta todistus, joka todistaa, ettei heitä ole merkitty Schengenin maahantulokieltoluetteloon. Kesäkuun 2012 ja maaliskuun 2013 välillä hylättiin tästä syystä noin 34 prosenttia yhteensä 6 763 nimenmuutoshakemuksesta. Asiakirjarikokset, erityisesti väärennetyjen leimojen käyttö EU:n ulkorajoilla ja Albanian kansalaisten käyttämät väärennetyt passit, ovat edelleen huomattava ongelma.

Albania on edistynyt rajavalvonnan alalla. Operatiivista yhteistyötä Kreikan, Italian ja Kosovon kanssa on lisätty, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kanssa tehty yhteistä poliisiyhteistyön keskusta koskeva sopimus on pantu täytäntöön ja yhteistä partiointia on toteutettu Kosovon, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian ja Montenegron kanssa. Albania on myös yhdistänyt rajapoliisin tietojärjestelmän väestörekisterin tietokantaan rajanylityspaikoissa, mikä muodostaa vilpillisten nimenmuutosten valvonnan toisen vaiheen. Valmiuksia riskianalyysien tekemiseen ja uhkien arvioimiseen on parannettava.

Turvapaikka-asioiden institutionaaliset ja oikeudelliset puitteet ovat olemassa. Albaniassa myönnetään kansainvälinen suojelu kuitenkin vain hyvin pienelle määrälle hakijoita. Alan toimia on tehostettava. Pakolaisille ja toissijaista suojelua saaville henkilöille ei vielä anneta minkäänlaista henkilöllisyysasiakirjaa. Albanian viisumijärjestelmä ei vielä ole täysin EU:n vaatimusten mukainen.

Albania on edistynyt jonkin verran muuttoliikkeen hallinnassa. Se jatkaa EU:n kanssa tehdyn takaisinottosopimuksen täytäntöönpanoa. Vapaaehtoisesti palaavien Albanian kansalaisten määrä kasvoi vuonna 2012 vuoteen 2011 verrattuna. Paluumuuttajia koskevan strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanoon liittyviä institutionaalisia valmiuksia olisi parannettava.

Poliisiyhteistyössä ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa on edistytty jonkin verran. Albanian poliisivoimat tarkastelee parhaillaan menettelyjään voidakseen parantaa etulinjassa toimivien poliisien raportointivaatimuksia ja ennakoivaa tutkintaa. Keskeisten instituutioiden

on kiireesti tehostettava koordinoitua ja maksimoitava valmiutensa tutkia vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta. Albania on tekemässä operatiivista sopimusta Europolin kanssa.

Huumausaineiden torjunnassa on edistytty. Vuoden 2013 ensimmäisellä neljänneksellä huumausainekauppaan liittyvien rikostapausten määrä kasvoi lähes 40 prosenttia ja huumerikoksista pidätettyjen määrä nousi 11,5 prosenttia. Marihuanan ja kokaiinin takavarikot ovat lisääntyneet, kun taas heroiinin takavarikot ovat vähentyneet.

Albania on edistynyt jonkin verran ihmiskaupan torjunnassa, vaikkakin sisäinen ihmiskauppa on edelleen ongelma. Uhrien ja potentiaalisten uhrien tunnistamiseen ja edelleen ohjaamiseen on olemassa vakiomenettelyt, mutta lainvalvontaviranomaisten valmiuksia ja kansainvälistä yhteistyötä on parannettava. Marraskuussa 2012 perustettiin sisäasiainministeriön, syyttäjänviraston ja oikeusministeriön yhteinen työryhmä keskustelemaan konkreettisista ihmiskauppatapauksista. Aloitteen tuloksia on seurattava.

Rahanpesun torjunnassa on edistytty jonkin verran. Poliisi on kehittänyt riskinarviointia ja jakaa arvioita muille elimille. Rikoslakiin on tehty Moneyval-komitean suositusten mukaisesti muutoksia, jotka koskevat rahanpesurikoksen erillisyyttä esirikoksesta ja rikollisen itse suorittaman rahanpesun käsitteen käyttöönottoa. Rahanpesusta annettujen tuomioiden määrä on kasvanut aiemmasta hyvin pienestä määrästä, ja ilmoitukset epäilyttävistä toimista ovat lisääntyneet.

Albania on edistynyt jonkin verran korruption torjunnassa. Oikeudelliset ja institutionaaliset puitteet ovat pitkälti olemassa, mutta olisi poistettava esteet virkamiehiin ja oikeuslaitoksen jäseniin kohdistuvalta asianmukaiselta tutkinnalta. Kaikilta tasoilta puuttuu selkeä näyttö tutkimuksista, syytetoimista ja tuomioista, mutta toteutetut toimet alkavat tuottaa tuloksia. Tuomioistuimen käsiteltäväksi siirrettyjen korruptiotapausten määrä kasvoi vuosien 2012 ja 2013 välillä 22:sta 45:een, ennakoivien tutkimusten määrä 19:stä 32:een sekä korruption ja valkokaulusrikollisuuteen liittyvien poliisioperaatioiden määrä viidestä 11:een.

Perusoikeuksiin liittyvä edistys on ollut epätasaista. Naisten oikeuksissa ja syrjinnän torjunnassa on edistytty jonkin verran, kun taas romaniväestön osallistamisessa on edistytty vain vähän. Heikossa asemassa oleviin ryhmiin kohdistettavan toimintapolitiikan täytäntöönpanoa on tehostettava. Romanian elinolojen parantamiseen tähtäävä strategia on epäjohdonmukainen. Väestörekisteriin kirjaamattomien romanilasten osalta on ryhdytty toimenpiteisiin. Romanian osallisuuden vuosikymmenen kansalliseen toimintasuunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden täytäntöönpanoa on tehostettava. Romanian elinolot ovat kuitenkin edelleen vaikeat. Heitä syrjitään usein, ja heidän on vaikea saada koulutusta, työtä, terveydenhuoltopalveluja ja asuntoja.

### **3.2. Bosnia ja Hertsegovina**

Bosnia ja Hertsegovina on edistynyt asiakirjojen turvallisuuden alalla. Viranomaiset ovat myöntäneet 1 791 444 biometristä passia, mutta 62 565 vanhaa passia on vielä käytössä. Bosnia ja Hertsegovina on hyväksynyt passeja koskevan uuden lain ja tehnyt valmisteluja kolmannen sukupolven biometrisen passin käyttöönottoa varten. Uuden sukupolven sähköisiä henkilökortteja on myönnetty maaliskuusta 2013 lähtien, tähän mennessä niitä on myönnetty 258 077. Oleskelua koskevaan lakiin ehdotettuja muutoksia ei ole vielä hyväksytty.

Yhdennetyn rajaturvallisuuden strategiaa ja toimintasuunnitelmaa ollaan panemassa täytäntöön, ja valvontamekanismit ovat olemassa. Operatiivinen yhteistyö ja tiedonvaihto Frontexin kanssa on jatkunut. Rajapoliisi on hyötynyt täydennyskoulutuksesta. Yhteinen riskianalyysikeskus tuottaa strategisia analyyskejä viranomaisille. Valvontajärjestelmät rajanylityspaikoilla ovat parantuneet. Yhteistyö naapurimaiden kanssa on jatkunut. Tiheä yhteinen partiointi on parantanut laittomien maahantulijoiden ja salakuljetettujen tavaroiden

havaitsemista. Bosnia ja Hertsegovina on sulkenut 44 luvatonta rajanylityspaikkaa Montenegron vastaisella rajallaan. Serbian vastaisella rajalla olevien luvattomien rajanylityspaikkojen sulkeminen on yhä kesken.

Turvapaikka-asioiden alalla hyväksyttiin ulkomaalaisten ja turvapaikanhakijoiden liikkumista ja oleskelua koskevan lain muutokset, jotka yhdenmukaistivat lakia EU:n lainsäädännön ja kansainvälisten normien kanssa. Lisätoimia tarvitaan edelleen pidättämistä koskevien säännösten saattamiseksi EU:n säännösten mukaiseksi. Uusi muuttoliike- ja turvapaikkastrategia ja -toimintasuunnitelma on hyväksytty. Viranomaiset ovat perustaneet pysyvän vastaanottokeskuksen Trnovoon. Turvapaikkajärjestelmän kapasiteetti näyttää riittävän nykyisen turvapaikkahakemusten määrän käsittelyyn. Turvapaikkavirkailijoille on järjestetty täydennyskoulutusta.

Bosnia ja Hertsegovina on edistynyt muuttoliikeasioissa. Laittomien maahanmuuttajien säilönnötkeskus on toiminnassa. EU:n ja Bosnia ja Hertsegovinan välistä takaisinottosopimusta pannaan täytäntöön. Paluumuuttajien kotouttamisstrategia olisi pantava täytäntöön kaikilta osin.

Bosnia ja Hertsegovina on valmistellut järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan uuden strategian laatimista vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevan Europolin uhkakuva-arvion mallin mukaisesti. Edellinen strategiakausi päättyi vuonna 2012. Lainvalvonta- ja syyttävaviranomaisten välisen sähköisen tiedonvaihtojärjestelmän toiminta on alkanut, vaikkakaan poliisin koordinoitiosastolla ei ole pääsyä järjestelmän perustana oleviin tietokantoihin. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa haittaavat rikos- ja tiedustelutietojen systemaattisen vaihtamisen sekä tehokkaan koordinoinnin puute. Todistajansuojelua koskevaa lakiluonnosta ollaan hyväksymässä. Maassa ei ole tehokasta järjestelmää varojen takavarikointia varten.

Vuonna 2012 toteutettiin onnistuneesti yhteisiä laajoja ihmiskauppaan, huumeisiin ja aseisiin liittyviä poliisioperaatioita kolmansien maiden kanssa. Europolin ja turvallisuusministeriön välinen etenemissuunnitelma on pantava täysimääräisesti täytäntöön. Europol on saattanut päätökseen tietosuoja koskevan arvioinnin, jota tarvitaan operatiivisen sopimuksen tekemiseen, ja toimittanut arvioinnin Europolin yhteiselle valvontaviranomaiselle lausunnon antamista varten.

Huumekaupan torjunnassa institutionaaliset valmiudet koordinoida ja toteuttaa toimintapolitiikkaa ovat edelleen heikot. Lainvalvontaviranomaisten valmiuksia olisi parannettava. Edellisen kansallisen huumausainestrategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpano osoittautui riittämättömäksi. Huumausaineiden väärinkäytön ehkäisyä ja lopettamista koskevaan lakiin ehdotettuja muutoksia, kuten huumeviraston perustamista koskevaa muutosta, ei ole vielä hyväksytty. Yhteistyö Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EMCDDA) kanssa on jatkunut.

Uusi ihmiskaupan torjuntaa koskeva strategia ja toimintasuunnitelma on hyväksytty. Ihmiskauppa koskevia säännöksiä on sisällytetty Serbitasavallan ja Brčkon alueen rikoslakiin. Vastaavat rikoslain muutokset valtion ja federaation tasolla on vielä hyväksymättä. Havaittujen ihmiskaupan uhrien määrä on kasvanut. Sosiaaliryöstötekijöille, opettajille, työvoimatarkastajille ja syyttäjille suunnattuja valistuskampanjoita jatketaan. Kansallisen koordinaattorin toimistoon perustettu ihmiskaupan torjunnasta vastaava osasto ja ihmiskaupan uhrien tietokanta eivät ole vielä täysin valmiita toiminnan aloittamiseen.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemiseen tarvitaan vielä tehokkaita toimenpiteitä. Lainsäädäntöä on parannettava ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemistä koskevan strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa on tehostettava.

Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskeva uusi laki ja rikoslain muutokset, jotka perustuvat Moneyval-komitean suosituksiin, olisi hyväksyttävä. Moneyval-komitean suositusten täyttämiseksi laadittu toimintasuunnitelma on pantava täytäntöön. Tiedon jakaminen Egmont-ryhmän eli rahanpesun selvittelykeskusten maailmanlaajuisen epävirallisen verkoston välityksellä on jatkunut.

Korruption vastaisen uuden strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpano on viivästynyt. Korruption ehkäisemisestä ja korruption torjunnan koordinoinnista vastaava virasto on palkannut työntekijöitä, mutta ei ole vielä täysin valmis aloittamaan toimintaansa. Korruptio on edelleen yleistä sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Lainvalvonta- ja syyttäväviranomaisten on kiireesti ryhdyttävä entistä määrätietoisempiin toimiin. Korruptiotapauksiin liittyvissä tutkimuksissa, syytetoimissa ja tuomioissa on edetty heikosti. Poliittisten puolueitten rahoittamisesta on hyväksytty uusi laki, mutta alan lainsäädäntö on edelleen hajanaista. Eturistiriitoja koskevan lain muutoksia on vielä työstettävä. Ilmiantajien suojelua koskevaa lainsäädäntöä ei ole.

Vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien perusoikeuksien alalla on edistytty hieman romaniväestön osalta. Hallitukseen on perustettu romanikomitea, joka seuraa romaneja koskevan strategian täytäntöönpanoa ja tarkastelee romanien osallisuuden vuosikymmenen saavutuksia vuosina 2005–2015. Komiteassa on 22 jäsentä, joista puolet edustaa romaniyhteisöä ja puolet asiaankuuluvia laitoksia. Komitea on kokoontunut kahdesti ja varannut varoja hankkeille, joilla pyritään ratkaisemaan työllisyyteen, asumiseen ja terveydenhuoltoon liittyviä ongelmia. Romaninaisten ja -lasten tilanteen parantamiseksi on kuitenkin tehty hyvin vähän. Maassa on suuri määrä romanilapsia, joita ei merkitä väestörekisteriin syntymän jälkeen ja jotka eivät siksi voi käydä koulua eivätkä kuulu yleisen sairausvakuutuksen piiriin. Järjestäytynyt lasten harjoittama kerjääminen on edelleen ongelma.

### **3.3. Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia**

Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia on edistynyt asiakirjojen turvallisuuden alalla. Viranomaiset myönsivät huhtikuun 2007 ja joulukuun 2012 välillä 1603 993 biometristä passia. Asiakirjoja myönnetään sujuvasti. Helmikuusta 2012 lähtien on voinut käyttää ainoastaan biometrisiä passeja.

Rajavalvonnan alalla on jatkettu operatiivista yhteistyötä ja tiedonvaihtoa Frontexin kanssa. Vuoden 2013 ensimmäisellä neljänneksellä entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia toteutti 87 yhteispartiota Bulgarian, Albanian, Serbian ja Kosovon kanssa. TETRA-radioviestintäjärjestelmän käyttöönottoon liittyvä työ on jatkunut. Rajapoliisille on järjestetty täydennyskoulutusta. Rajavalvonnan kansallisen koordinoitikeskuksen institutionaaliset ja toiminnalliset valmiudet ovat edelleen heikot.

Turvapaikka-asioiden alalla hyväksyttiin kotouttamista koskeva kansallinen ohjelma. YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) myöntämän avustuksen avulla on aloitettu 20 majoitustilan rakentaminen. Vuonna 2012 vastaanotettiin 527 turvapaikkahakemusta eli 213 vähemmän kuin vuonna 2011. Suurin osa hakemuksista oli Afganistanin ja Pakistanin kansalaisten jättämiä. Turvapaikanhakijoille suunnatut tiedotuskampanjat jatkuvat. Sisäasiainministeriön turvapaikkayksikön valmiudet ovat parantuneet, ja työntekijöille on järjestetty täydennyskoulutusta. Lainsäädännölliset ja institutionaaliset puitteet ovat tyydyttävät, mutta täytäntöönpanoa on parannettava. Henkilöllisyysasiakirjojen myöntäminen turvapaikanhakijoille on nopeutunut jonkin verran. Tulkkauksen järjestäminen turvapaikanhakijoiden haastatteluja varten on edelleen ongelmallista.

Muuttoliikkeen osalta voidaan todeta, että ulkomaalaislakia on muutettu lyhytaikaisten oleskelulupien myöntämismenettelyjen yksinkertaistamiseksi. Vuonna 2012 havaittiin

682 laitonta maahantulijaa ja vuoden 2013 kahden ensimmäisen kuukauden aikana 111. Valmiudet käsitellä ja hallita muuttovirtoja ovat riittämättömät, kun otetaan huomioon maan kautta kulkevien muuttajien määrän lisääntyminen. EU:n kanssa tehdyn takaisinottosopimuksen täytäntöönpano jatkuu.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan osalta on todettava, että sisäasianministeriöön kuuluvalla järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjuntakeskuksella on ollut ongelmia uuden henkilöstön rekrytoinnissa. Kansallinen rikostiedustelutietokanta, jota käytetään tiedustelutiedon kokoamiseen, ei ole vielä valmis käyttöön otettavaksi. Kansallista järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan koordinoitikeskusta ei ole vielä perustettu. Lainvalvontaviranomaisten eli sisäasianministeriön, yleisen syyttäjän viraston, tulliviranomaisten ja talousrikospoliisin välistä yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla on parannettava. Uuden rikosprosessilain täytäntöönpanoa koskevaa koulutusta on jatkettu.

Syyttäjien toiminnan tehokkuutta heikentää se, ettei heillä ole suoraa pääsyä lainvalvonnan tietokantoihin. Poliisilla ei ole riippumatonta ja voimakasta ulkoista valvontamekanismia. Poliisin ja tulliviranomaisten yhteistyö huumeiden takavarikoimiseksi on parantunut. Maassa on toteutettu useita onnistuneita kansainvälisiä poliisioperaatioita huumekaupan verkostoja vastaan. Sisäasianministeriön huumausaineosaston henkilöresursseja olisi lisättävä. Kansainvälistä ja alueellista yhteistyötä rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi on jatkettu. Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia on ratifioinut operatiivisen sopimuksen, mutta ei ole vielä lähettänyt yhteyshenkilöä Europoliin.

Entisessä Jugoslavian tasavallassa Makedoniassa on hyväksytty uusi ihmiskaupan torjuntaa koskeva strategia ja toimintasuunnitelma, jossa painotetaan ennaltaehkäisyä sekä uhrien tunnistamista ja uudelleenintegroitumisen parantamista. Maassa on määrä perustaa valtion rahasto, josta maksetaan korvauksia ihmiskaupan uhreille. Yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa perustettiin paikallisella tasolla kuusi liikkuvaa ryhmää potentiaalisten uhrien varhaista tunnistamista varten. Rajapoliisin ja muiden poliisien, syyttäjien, tuomareiden ja virkamiesten koulutusta on jatkettu. Vuonna 2012 tuomittiin neljässä ihmiskauppaan liittyvässä tapauksessa 24 henkilöä. Maassa on kuitenkin vielä kehitettävä ihmiskauppaan sovellettava kokonaisvaltainen, monialainen ja uhreihin keskittyvä lähestymistapa. Valmiuksia uhrien tunnistamiseen ja uudelleenintegrointiin sekä ihmiskauppiaiden syytteeseen asettamiseen on parannettava.

Korruption torjunnan lainsäädännöllisiä puitteita vahvistettiin vuonna 2012 niin, että korruption torjunnan valtiollinen komitea voi tarkastaa eturistiriitoja koskevat ilmoitukset järjestelmällisesti. Vuonna 2012 tarkastettiin yhteensä 483 ilmoitusta, jotka hallituksen ja parlamentin jäsenet sekä virkamiehet olivat antaneet, ja havaittiin yhdeksän eturistiriitaa. Yhteensä 123 henkilöä ei jättänyt ilmoitusta, ja rikkomusmenettely aloitettiin 26 tapauksessa. Vuoden 2013 ensimmäisellä neljänneksellä hyväksyttiin yksityiskohtainen suunnitelma oikeuslaitoksen ja paikallisen itsehallinnon jäsenten antamien ilmoitusten tarkastamista varten.

Tuomareille, syyttäjille, lainvalvontaviranomaisille ja virkamiehille järjestettiin täydennyskoulutusta. Järjestelmää, jolla valvotaan poliittisten puolueiden ja vaalikampanjoiden rahoitusta, tehostettiin hyväksymällä marraskuussa 2012 poliittisten puolueiden rahoitusta koskevan lain muutokset. Parhaillaan kootaan tutkimuksista, syytteeseenpanoista, tuomioista ja rangaistuksista yleiskatsausta, joka kattaa myös korkean tason korruptiotapaukset. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja korruption liittyviä tapauksia käsittelevän syyttäjänviraston valmiuksia on parannettu palkkaamalla kolme syyttäjää lisää.

Syyttäjiä on nyt yhteensä 13. Virastojen välistä yhteistyötä on määrä parantaa, ja syyttäjien on määrä saada pääsy lainvalvonnan tietokantoihin.

Perusoikeuksien alalla pannaan parhaillaan täytäntöön romanien osallisuutta koskevaa toimintasuunnitelmaa. Siihen sisältyy toimenpiteitä, joilla parannetaan edelleen romaniväestön työllisyyttä, koulutukseen pääsyä sekä asunnon ja henkilökohtaisten asiakirjojen saantia. Tähän mennessä on avattu yksitoista romanien tiedotuskeskusta, joissa tarjotaan sosiaali- ja koulutuspalvelujen saantiin liittyvää apua. Romaniyhteisölle tarjottavaa oikeusapua koskevaa hanketta jatkettiin. Romanien integrointia Länsi-Balkanin maissa edistäviä parhaita käytäntöjä koskevaa alueellista hanketta toteutetaan parhaillaan. Lisäksi syrjinnän vastainen komitea suunnittelee nimittävänsä romaniyhteisön edustajan.

### **3.4. Montenegro**

Montenegron viranomaiset myönsivät toukokuun 2008 ja maaliskuun 2013 välillä 344 004 biometristä passia.

Yhdennetyn rajaturvallisuuden alalla hallitus on hyväksynyt uuden strategian ja toimintasuunnitelman, joka ei ole vielä yhdenmukainen EU:n yhdennetyn rajaturvallisuuden käsitteen kanssa. Sinisen rajan ja erityisesti vihreän rajan valvontaa on tehostettava ja valvontalaitteistoon on tehtävä lisäinvestointeja. Maahan olisi perustettava kansallinen koordinoitakeskus. Rajat ylittävä yhteistyö naapurimaiden kanssa jatkui. Vuonna 2012 toteutettiin 709 yhteispartiota. Bosnia ja Hertsegovinan vastaisella rajalla olevia luvattomia rajanylityspaikkoja ei ole vielä suljettu.

Turvapaikka-asioiden alalla lainsäädäntöä on saatettu vain osittain EU:n säännösten mukaiseksi. Vuoden 2013 ensimmäisen puoliskon turvapaikkatilastojen mukaan 876 henkilöä jätti turvapaikkahakemuksen. Valtaosa hakijoista karkaa ennen kuin heidän hakemuksensa pystytään käsittelemään. Suurin osa turvapaikkahakemuksista oli Algerian kansalaisten jättämiä. Seuraavaksi eniten oli Tunisian ja Afganistanin kansalaisten jättämiä hakemuksia. Spužissa sijaitsevan uuden vastaanottokeskuksen avaaminen on viivästynyt. Konikissa sijaitsevan väliaikaisen vastaanottokeskuksen on täytettävä vastaanottoa koskevat vähimmäisvaatimukset, etenkin terveydenhuollon osalta. Turvapaikanhakijoiden majoitukseen on kiinnitettävä lisähuomiota.

Hallitus on hyväksynyt uuden toimintasuunnitelman muuttoliikkeen hallintaa koskevan strategian panemiseksi täytäntöön. Montenegro jatkaa EU:n kanssa tehdyn takaisinottosopimuksen täytäntöönpanoa. Lisätoimia tarvitaan laittomaan muuttoliikkeeseen, maahanmuuttajien kotouttamiseen ja heikossa asemassa olevien henkilöiden suojeluun liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Laittomien maahanmuuttajien vastaanottokeskus ei ole vielä aloittanut toimintaansa.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla on laadittu uusi toimintasuunnitelma. Rikoslain uudet muutokset sisältävät tietoverkkorikollisuutta, rahanpesua ja terrorismin rahoittamista sekä ihmiskauppaa koskevia säännöksiä. Virastojen välistä yhteistyötä vaikeuttavat suojatun viestintäjärjestelmän puuttuminen ja yhteistyöhön osallistuvien laitosten riittämätön pääsy tarvittaviin tietokantoihin. Talousasioita koskevia tutkimuksia ei hyödynnetä vielä järjestelmällisesti. Niitä tehdään vähän, ja takaisin perittyjen varojen määrä on pieni. Maassa ei ole rikoshyödyn väliaikaisesti tai pysyvästi menetetyksi tuomitsemista eikä laajennettua rikoshyödyn menettämistä koskevaa erityislainsäädäntöä. Tutkintavankeuden kuuden kuukauden enimmäiskesto olisi pidennettävä, sillä lyhyt kesto heikentää tutkinnan tehokkuutta. Erikoistutkintatoimien käyttöaika olisi pidennettävä. Tiedustelutietoon perustuvaa poliisitoimintamallia toteutetaan parhaillaan, ja siihen liittyvää koulutusta olisi

jatkettava. Järjestäytynyttä rikollisuutta, tietoverkkorikollisuutta ja ihmiskauppaa tutkivilla poliisin erikoisyksiköillä on edelleen henkilöstövajetta, myös alueellisella tasolla.

Ihmiskaupan osalta Montenegroa pidetään kauttakulku-, lähtö- ja kohdemaana. Maassa on hyväksytty ihmiskaupan torjuntaa koskeva uusi kansallinen strategia ja toimintasuunnitelma. Rikoslakia on muutettu uhrien tunnistamisen parantamiseksi ja laittoman elinkaupan kaltaisten rikosten sisällyttämiseksi lakiin. Rikoslaisissa pidetään myös orjuutta ja pakkoavioliittoa ihmiskaupasta johtuvina rikoksina.

Etenkin huumekaupan torjunnan alalla on jatkettu tiivistä yhteistyötä Europolin, Interpolin sekä EU:n jäsenvaltioiden ja naapurimaiden poliisivoimien kanssa. Terveysministeriö on laatinut yhdessä sisäasiainministeriön kanssa uuden huumeiden torjuntaa koskevan strategian ja toimintasuunnitelman. Ne sisältävät ennaltaehkäisyyn, kuntoutukseen, hoitoon ja huumausaineiden tarjonnan hallintaan liittyviä toimenpiteitä.

Korruption torjunnan oikeudellista kehystä on lujitettava entisestään, ja se on pantava täytäntöön. Ilmiantajien suojelua on parannettu uusilla työoikeuden säännöksillä. Kansalaiset ilmoittavat korruptiosta viranomaisille kuitenkin edelleen harvoin. Korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan strategian täytäntöönpanemiseksi on laadittu uusi toimintasuunnitelma. Eturistiriitojen sekä poliittisten puolueiden ja vaalikampanjoiden rahoituksen valvontajärjestelmää, seuraamusten täytäntöönpanoa ja julkisten hankintojen valvontaa on vielä tehostettava. Valvontaa harjoittavien tahojen, erityisesti keskusvaalilautakunnan, valtion tilintarkastusviraston ja eturistiriitojen ehkäisemistä käsittelevän komitean, valmiuksia on parannettava ja riippumattomuutta lisättävä. Eturistiriitojen ehkäisemistä käsittelevälle komitealle olisi annettava pääsy valtion muiden yksiköiden ylläpitämiin tarvittaviin tietokantoihin. Korruptiotapauksissa ei ole vielä peritty varoja takaisin. Korruptiosta ilmoittamista koskevia tiedotuskampanjoita on jatkettu. Korruptiontorjunta-aloitteiden osasto on siirretty oikeusministeriön alaisuuteen. Osastolla ei kuitenkaan ole korruptiontorjuntatoimien tehokkaaseen koordinointiin tarvittavia välineitä. Korruptiotapauksissa annettuja tuomioita koskevien tietojen mukaan syytteestä vapauttavia tuomioita on annettu hyvin paljon sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimissa että valituksen perusteella.

Vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien perusoikeuksien alalla hyväksyttiin tammikuussa 2013 viimeisin toimintasuunnitelma pakolaisia ja maan sisällä siirtymään joutuneita henkilöitä koskevan strategian panemiseksi täytäntöön. Suunnitelmaan sisältyy toimia, joilla pyritään laillistamaan heidän asemansa ja edistämään heidän sosio-ekonomista integrointiaan esimerkiksi työllisyyden, koulutuksen, terveydenhuollon, sosiaaliturvan ja asunnonsaannin osalta. Täytäntöönpano on kuitenkin edelleen heikkoa. Tietoisuutta lisääviä toimenpiteitä on jatkettu. Kotiseudultaan siirtymään joutuneiden henkilöiden aseman laillistaminen on edennyt. Tammikuussa 2013 hallitus jätti parlamentin käsiteltäväksi ulkomaalaislakia koskevan muutoksen, jolla pidennettiin maassa pysyvästi oleskelevan henkilön asemaa koskevien hakemusten jättöaikaa joulukuuhun 2013. Kosovoon järjestetään matkoja, jotta kotiseudultaan siirtymään joutuneet henkilöt voivat hakea asemansa vahvistamiseen Montenegrossa tarvittavat asiakirjat. Huhtikuussa 2012 hyväksytty strategia romani-, ashkali- ja egyptiläisväestön tilanteen parantamiseksi on vielä panematta täytäntöön. Lisätoimia tarvitaan elinolojen parantamiseksi Konikin leirillä.

Montenegro hyväksyi lokakuussa 2013 kokonaisvaltaiset toimintasuunnitelmat liittymisneuvottelulukujen 23 ja 24 osalta. Toimintasuunnitelmien avulla toteutetaan oikeuslaitosta, perusoikeuksia sekä oikeutta, vapautta ja turvallisuutta koskevia uudistuksia.

### 3.5. Serbia

Biometrinen passien ja luotettavien henkilökorttien valmistaminen ja myöntäminen jatkuu. Serbian viranomaiset myönsivät 584 668 biometrinen passia vuonna 2012. Matkustusasiakirjojen myöntämisestä Kosovossa asuville henkilöille vastaavan erityisen koordinoituyksikön toimintaa ja raportointia olisi parannettava.

Rajavalvonnan alalla Serbia on jatkanut yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategiansa ja toimintasuunnitelmansa täytäntöönpanoa. Maa on jatkanut rajat ylittävää yhteistyötä Bosnia ja Hertsegovinan sekä Montenegron kanssa, kehittänyt videovalvontaa ja toteuttanut yhteisiä operaatioita naapurimaiden kanssa. Bosnia ja Hertsegovinan vastaisella rajalla olevia luvattomia rajanylityspaikkoja ei ole vielä suljettu. Ennakkovaroitusjärjestelmä väriiden matkustusasiakirjojen havaitsemiseksi toimii sujuvasti. Serbia on myös tehostanut rajatarkastuksia tietyillä rajanylityspaikoilla ja pyrkinyt näin estämään EU:n jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien väärinkäyttöä. Poliisi ja liikenneministeriö ovat monissa tapauksissa pystyneet riskianalyysin, matkanjärjestäjien tarkastuksen ja tutkintamenetelmien avulla estämään turvapaikkajärjestelmien väärinkäytön. Serbia on muuttanut rikoslakiaan siten, että ulkomaiden turvapaikkajärjestelmien väärinkäytössä avustaminen on säädetty rangaistavaksi, ja lisännyt EU:hun suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen edistämistä epäilyihin kuljetusyrityksiin ja matkatoimistoihin kohdistuvia tutkimuksia. Viranomaiset ovat nostaneet uuden säännöksen perusteella seitsemän rikossyytettä kahdeksaa henkilöä vastaan.

Belgradin ja Pristinan välinen vuoropuhelu tuotti vuonna 2012 huomattavia tuloksia yhdenmukaisen rajaturvallisuuden alalla. Joulukuun 2012 loppuun mennessä oli käytössä neljä rajanylityspaikkaa, joista kaksi Pohjois-Kosovossa, ja helmikuusta 2013 lähtien kaikki kuusi Serbian ja Kosovon välistä rajanylityspaikkaa ovat olleet käytössä. Osapuolet sopivat myös aloittavansa tullien kantamisen. Vapaan liikkuvuuden suhteen on otettu käyttöön henkilökortteihin perustuva järjestelmä. Osapuolet jatkavat tullileimoja koskevan sopimuksen täytäntöönpanoa. Myös väestörekisteriin liittyvä työ on edennyt. Serbian yhteistyö EU:n oikeusvaltio-operaation (EULEX) kanssa on edelleen parantunut. Yhteistyötä muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa helpottavat edelleen suorat korkean tason kontaktit ja yhteydenpito operatiivisella tasolla. Serbian olisi osoitettava, että se on edelleen sitoutunut normalisoimaan suhteensa Kosovoon.

Turvapaikka-asioissa ei ole edistytty merkittävästi. Lainsäädäntökehys vastaa suurelta osin EU:n normeja, mutta se on myös pantava tehokkaasti täytäntöön. Riittävien turvapaikkamenettelyjen puutteen vuoksi turvapaikanhakijat pitävät usein Serbiasta kauttakulkumaana, josta he jatkavat (laittomasti) Euroopan unioniin. Serbiassa on kaksi turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusta, mutta niillä ei ole riittäviä valmiuksia tarjota palveluja kaikille hakijoille. Turvapaikkamenettelyjen piiriin pääseminen riippuu siitä, että hakija saa majoituksen vastaanottokeskuksesta. Serbian olisi parannettava turvapaikkajärjestelmäänsä perustamalla kolmas vastaanottokeskus, kehittämällä järjestelmä turvapaikanhakijoiden biometrinen tietojen käsittelyä varten ja parantamalla turvapaikanhakijoiden kotouttamisen edellytyksiä. Serbian olisi toteutettava lisätoimia saattaakseen lainsäädäntönsä EU:n laillista maahanmuuttoa koskevan säännösten mukaiseksi erityisesti perheen yhdistämisoikeuden, pitkäaikaisen oleskelun ja opiskelua varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon edellytysten osalta. Maassa on ryhdytty toimiin kansallisen tietokannan perustamiseksi turvapaikanhakijoiden tietojen ja sormenjälkien tarkastamista varten.

Muuttoliikkeen hallinnan alalla Serbia on toteuttanut useita toimia. Pakolaisista ja muuttoliikkeestä vastaava virasto toteutti yhteistyössä Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) kanssa muuttoliikettä ja uudelleenkotouttamista käsittelevien kunnallisten

viranomaisten valmiuksien kehittämistoimia, joilla pyrittiin parantamaan paluumuuttajien ja heidän perheidensä koulutus- ja sosiaalipalveluja. Lisäksi Serbian viranomaiset ja IOM järjestivät Serbian kansalaisyhteiskunnan edustajille pyöreän pöydän keskusteluja, joissa käsiteltiin muuttoliikettä, uudelleenkotouttamista ja takaisinottoa. Serbia jatkaa EU:n kanssa tehdyn takaisinottosopimuksen täytäntöönpanoa. Ilmoituksensa mukaan Serbia on hyväksynyt noin 95 prosenttia EU:n jäsenvaltioista tulleista takaisinottopyynnöistä.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa Serbia on edistynyt jonkin verran. Tiedustelutietoon perustuvaa poliisitoimintaa koskevaa uutta strategiaa pannaan parhaillaan täytäntöön. Järjestäytyneen rikollisuuden erityisyyttä on aloittanut raportointikaudella useita merkittäviä tapauksia, mutta poliisin ja syyttäjien välistä tietojenvaihtojärjestelmää ei ole vielä perustettu. Serbia on tekemässä operatiivista sopimusta Europolin kanssa. Varojen takavarikointi lisääntyi vuonna 2012, mutta väliaikaisesti menetetyksi tuomitseminen ja omaisuuden jäädyttäminen näyttävät olevan vaikeaa Serbian uuden rikoslain nojalla. Valmiudet monimutkaiseen talousrikostutkintaan ovat edelleen vähäiset, vaikka rahanpesun selvittelykeskus toimii entistä ennakoivammin tutkimusten aloittamisessa ja rikospoliisi on jatkanut yhteistyötä Interpolin ja Camden Asset Recovery Inter-Agency -verkoston (CARIN) kanssa rahanpesuun liittyvissä rajat ylittävissä tapauksissa. Takaisin saatujen varojen määrä on kasvanut kohtalaisesti, mutta on edelleen pieni.

Serbia on edelleen ihmiskaupan uhrien lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaana. Serbialaisten ihmiskaupan uhrien määrä laski vuonna 2012, mutta toimintaan osallistuvien serbialaisten rikollisten määrä oli EU:n tilastojen mukaan edelleen kymmenen suurimman joukossa. Ilmoitusten mukaan serbialaisia ihmiskaupan uhreja oli vuonna 2012 eniten Itävallassa, Sloveniassa, Kreikassa ja Kroatiassa. Serbia tehostaa parhaillaan ihmiskaupan torjuntaan liittyvää yhteistyötä Italian, Romanian, Bulgarian, Ranskan ja Belgian kanssa. Serbian viranomaiset ovat aloittaneet tutkimuksia ja järjestäneet tiedotuskampanjoita ja koulutusta sidosryhmille. Ihmiskaupan uhrien suojelemista varten on perustettu uusi keskus, mutta sen toiminta ei ole vielä alkanut. Maassa on kehitettävä ihmiskauppaan sovellettava kokonaisvaltainen ja uhreihin keskittyvä lähestymistapa, jossa keskitytään uhrien tunnistamiseen sekä avun ja suojelun saantiin.

Serbia on edistynyt jonkin verran korruption torjunnassa. Serbia on ottanut käyttöön asianmukaiset oikeudelliset ja institutionaaliset puitteet (mukaan luettuna korruptiontorjuntavirasto) sekä eurooppalaisten normien mukaisen uuden lain poliittisten puolueiden rahoituksesta. Vuoden 2012 parlamenttivaalit pidettiin jo uuden lain mukaisesti, ja viranomaiset tarkastelevat kohta, noudattivatko poliittiset puolueet lain säännöksiä. Korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa tarvittava ennakoiva, tiedustelutietoon perustuva lähestymistapa puuttuu kuitenkin edelleen. Uusi korruption vastainen strategia ja toimintasuunnitelma on hyväksytty. Korruptiontorjuntavirasto ei ole vielä saavuttanut tuloksia puolueiden rahoituksen valvonnassa, ja viraston on parannettava yhteistyötä sidosryhmien kanssa, jotta se voi tutkia varallisuutta koskevia ilmoituksia. Ilmiantajien suojelua koskevaa lainsäädäntöä ei panna tehokkaasti täytäntöön.

Serbia on edistynyt jonkin verran vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien perusoikeuksien alalla. Pakolaisista ja muuttoliikkeestä vastaava virasto on toteuttanut yhteistyössä Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) kanssa paikallistason hankkeita, joilla pyrittiin kehittämään valmiuksia uudelleenkotouttamiseen. Hankkeisiin osallistui kuntia ja kansalaisjärjestöjä. Lisäksi hallitus on hyväksynyt kansallisen strategian ja toimintasuunnitelman, joilla pyritään parantamaan romanien asemaa ja joita tuetaan EU:n varoin. Vuoden 2013 kansallisessa työllisyysuunnitelmassa romanien työllisyys on määritelty työpaikkojen perustamisohjelmien ensisijaiseksi tavoitteeksi. Paluumuuttajien tilanne koulunkäynnin, väestörekisterissä kirjoillaolon (myös ns. lainsäädännöllisesti näkymättömien henkilöiden aseman

vakiinnuttaminen) ja terveydenhuollon osalta on parantunut hieman, mutta romanien yleinen tilanne on edelleen epävarma. Serbian hallituksen olisi toteutettava edelleen lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan romanien sosioekonomista tilannetta erityisesti yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen ja työmarkkinoille ja pääsyn sekä sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen saannin osalta.

#### 4. VIISUMIVAPAAN MATKUSTUSJÄRJESTELMÄN TOIMINTA VUONNA 2012 JA VUODEN 2013 ALKUPUOLISKOLLA

##### 4.1. Yleiskatsaus kehitykseen

**Turvapaikkajärjestelmien väärinkäyttö** vaikutti edelleen Länsi-Balkanin maiden ja EU:n välisen viisumivapaan matkustusjärjestelmän toimintaan vuonna 2012. Eurostatin mukaan viiden viisumivapaan Länsi-Balkanin maan kansalaisten EU:n jäsenvaltioissa ja Schengeniin assosioituneissa maissa jättämien turvapaikkahakemusten määrä nousi 47 025 hakemukseen vuonna 2012, eli hakemusten määrä kasvoi 63 prosenttia vuodesta 2011 (kaavio 6.1). Hakemusten kokonaismäärä oli viime vuonna korkein sitten Länsi-Balkanin maiden kansalaisten vapauttamisen viisumipakosta. Vuoden 2013 yhdeksän ensimmäisen kuukauden aikana viiden viisumivapaan maan kansalaisten turvapaikkahakemusten kokonaismäärä oli vain 5,6 prosenttia pienempi kuin vuoden 2012 vastaavana ajanjaksona<sup>4</sup>. Turvapaikkaa hakevien henkilöiden maahantulo on vuonna 2013 jatkunut hyvin samankaltaisena kuin vuonna 2012.

Eurostatin mukaan viiden viisumivapaan Länsi-Balkanin maan kansalaisten jättämien turvapaikkahakemusten osuus oli vuonna 2012 noin 13 prosenttia kaikista EU:n jäsenvaltioissa ja Schengeniin assosioituneissa maissa jätetyistä turvapaikkahakemuksista<sup>5</sup>. Lähes 92 prosenttia kyseisten maiden kansalaisten jättämistä hakemuksista jätettiin niissä kuudessa EU:n jäsenvaltiossa ja Schengeniin assosioituneessa maassa, joissa hakemuksia jätettiin eniten, eli **Saksassa, Ruotsissa, Ranskassa, Sveitsissä, Belgiassa ja Luxemburgissa**. Näiden valtioiden osuus kaikista Länsi-Balkanin maiden kansalaisten Schengen-alueella jättämistä turvapaikkahakemuksista kasvoi: osuus oli 64 prosenttia vuonna 2009 ja 92 prosenttia vuonna 2012 (kaavio 6.2).

Viimevuotinen Länsi-Balkanin maiden kansalaisten jättämien turvapaikkahakemusten määrän huomattava kasvu vaikutti vaihtelevasti kyseisiin EU:n jäsenvaltioihin ja Schengeniin assosioituneisiin maihin (kaavio 6.3):

- Saksassa hakemusten määrä kasvoi 143 prosenttia 22 715 hakemukseen
- Ruotsissa hakemusten määrä kasvoi 31 prosenttia 6 410 hakemukseen
- Ranskassa hakemusten määrä kasvoi 133 prosenttia 5 505 hakemukseen
- Sveitsissä hakemusten määrä kasvoi 31 prosenttia 3 670 hakemukseen
- Belgiassa hakemusten määrä laski 36 prosenttia 3 315 hakemukseen

---

<sup>4</sup> Frontex laski, että Länsi-Balkanin maan kansalaiset jättivät vuoden 2013 yhdeksän ensimmäisen kuukauden aikana 16 940 turvapaikkahakemusta niissä viidessä maassa, joissa hakemuksia vastaanotettiin eniten. Määrä oli 5,6 prosenttia pienempi kuin vuoden 2012 vastaavana ajanjaksona. Saksassa vastaanotettiin vuoden 2013 kolmen ensimmäisen vuosineljänneksen aikana 70 prosenttia enemmän hakemuksia kuin vuoden 2012 vastaavana ajanjaksona. Ruotsissa, Sveitsissä, Belgiassa ja Luxemburgissa turvapaikkahakemusten määrä sen sijaan laski.

<sup>5</sup> EU:n jäsenvaltioissa ja Schengeniin assosioituneissa maissa jätettiin vuonna 2012 yhteensä 360 880 turvapaikkahakemusta, joista viisumivapaiden Länsi-Balkanin maiden kansalaiset jättivät 47 025.

- Luxemburgissa hakemusten määrä laski 9 prosenttia 1 435 hakemukseen.

**Turvapaikkahakemusten hyväksymisaste**<sup>6</sup> laski edellä mainituissa jäsenvaltioissa ja Schengeniin assosioituneissa maissa: se oli 2,8 prosenttia vuonna 2011 ja 2,3 prosenttia vuonna 2012 (kaavio 6.4). Jopa näinkin pieneen lukuun kätkeytyy kuitenkin huomattavia eroja Länsi-Balkanin maiden hakijoiden osalta. Vain noin 1,3 prosenttia Montenegrosta tulleista hakijoista, 0,7 prosenttia entisestä Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta tulleista hakijoista ja 1,7 prosenttia Serbiasta tulleista hakijoista sai kansainvälistä suojelua edellä mainituissa kuudessa jäsenvaltiossa ja Schengeniin assosioituneessa maassa. Samanaikaisesti 9,1 prosenttia Albaniasta tulleista hakijoista<sup>7</sup> ja 3,2 prosenttia Bosnia ja Hertsegovinasta tulleista hakijoista sai turvapaikan edellä mainituista valtioista vuonna 2012.

Turvapaikkahakemusten määrä **kasvoi kunkin viisumivapaan Länsi-Balkanin maan** osalta vuonna 2012. Eniten turvapaikkahakemuksia jättivät Serbian ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kansalaiset. Albanialaiset siirtyivät Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisten edelle kolmanneksi suurimmaksi Länsi-Balkanin maista tulleeksi turvapaikanhakijoiden ryhmäksi. Myös Montenegron kansalaisten turvapaikkahakemusten määrä kasvoi merkittävästi vuonna 2012, tosin alemmalta tasolta (kaaviot 6.5–6.9):

- Serbian kansalaisten hakemusten määrä kasvoi 35 prosenttia 20 935 hakemukseen
- entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kansalaisten hakemusten määrä kasvoi 64 prosenttia 10 740 hakemukseen
- Albanian kansalaisten hakemusten määrä kasvoi 143 prosenttia 7 705 hakemukseen
- Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisten hakemusten määrä kasvoi 117 prosenttia 6 335 hakemukseen
- Montenegron kansalaisten hakemusten määrä kasvoi 96 prosenttia 1 310 hakemukseen.

Aiemmille vuosille tyypillistä oli kausiluontoisuus: turvapaikanhakijoiden pienempi ”kevätaalto” maaliskuun tietämillä ja suurempi ”syysaalto” säiden kylmetessä. Vuonna 2012 ei ollut havaittavissa selvää ”kevätaaltoja”, vaan turvapaikkahakemusten määrä kasvoi lineaarisesti huhtikuusta eteenpäin ja tilanne huipentui äkilliseen hakemusten ryöppyyn lokakuussa. Länsi-Balkanin maiden kansalaiset jättivät lokakuussa 2012 edellä mainituissa kuudessa EU:n jäsenvaltiossa ja Schengeniin assosioituneessa maassa yhteensä 8 605 turvapaikkahakemusta. Määrä on suurin kuukausittainen määrä sitten Länsi-Balkanin maiden kansalaisten vapauttamisen viisumipakosta. Turvapaikkahakemusten määrä laski tavanomaiselle tasolle vuoden 2012 loppuun mennessä. Vuonna 2013 turvapaikkahakemusten määrän yleinen kehitys on ollut hyvin samankaltaista. Määrä on kasvanut lineaarisesti toukokuusta 2013 lähtien.

Vuonna 2012 turvapaikanhakijavirrat **suuntautuivat yhä enemmän Saksaan** kuin aiempina vuosina. Yli 48 prosenttia kaikista Länsi-Balkanin maiden kansalaisten turvapaikkahakemuksista eli yhteensä 22 715 hakemusta jätettiin Saksassa (kaavio 6.4). Lokakuussa 2012, jolloin hakemuksia tehtiin poikkeuksellisen paljon, Saksa vastaanotti lähes neljä viidesosaa (6 615 hakemusta kaikkiaan 8 605 hakemuksesta) kaikista Länsi-Balkanin maiden kansalaisten edellä mainituissa kuudessa EU:n jäsenvaltiossa ja Schengeniin assosioituneessa maassa jättämistä hakemuksista. Erityisesti Serbian ja entisen Jugoslavian

<sup>6</sup> Hyväksymisaste tarkoittaa myönteisten päätösten (pakolaisasema, toissijainen suojelu tai humanitaariset syyt) osuutta kaikista ensimmäisessä käsittelyasteessa tehdyistä päätöksistä.

<sup>7</sup> Albanian kansalaisten erityisen suureen lukuun vaikutti todennäköisesti Ranskan *Conseil d'État*'n maaliskuussa 2012 tekemä päätös poistaa Albania turvallisten alkuperämaiden luettelosta.

tasavallan Makedonian kansalaisten hakemukset sekä vähäisemmässä määrin myös Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisten hakemukset keskittyivät selvästi aiempaa enemmän Saksaan (kaaviot 6.6, 6.7 ja 6.9).

Yksittäisten Länsi-Balkanin maiden ja Schengen-alueen maiden välillä oli havaittavissa entistä voimakkaampi yhteys vuonna 2012. Lokakuussa 2012 tehtyjen hakemusten suuresta määrästä valtaosa koostui Serbian ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kansalaisten ja vähäisemmässä määrin Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisten Saksassa tekemistä hakemuksista. Myös Montenegron kansalaiset jättivät suurimman osan turvapaikkahakemuksistaan Saksassa. Ruotsissa taas havaittiin piikki Albanian kansalaisten turvapaikkahakemusten määrässä huhti–toukokuussa 2012 ja erillinen Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisten hakemusten aalto kesäkuussa 2012. Paitsi Ruotsissa Albanian kansalaiset jättivät turvapaikkahakemuksia myös Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Kreikassa.

**Perusteettomien turvapaikkahakemusten ja palautusten** suhde pysyi lähes tasapainossa elokuuhun 2012 asti<sup>8</sup>. Hakemusten määrän räjähdysmäinen kasvu lokakuussa 2012 kasvatti suhteen arvoon 8:1, kun lähes 8 000 Länsi-Balkanin maiden kansalaista jätti hakemuksen noin 1 000 palautettua kansalaista kohti<sup>9</sup>. Vuoden 2012 kahden viimeisen kuukauden aikana hakemusmäärät pienenivät ja eniten hakemuksia vastaanottaneet EU:n jäsenvaltiot ja Schengeniin assosioituneet maat toteuttivat erityistoimia Länsi-Balkanin maiden kansalaisten palauttamiseksi, minkä ansiosta suhde pieneni arvoon 1:1. Vuoden 2013 neljän ensimmäisen kuukauden aikana perusteettomien hakemusten ja palautusten suhde on ollut lähes tasapainossa, mutta suhde kasvoi jälleen syyskuun 2013 loppuun mennessä arvoon 4:1. Tämä osoittaa, että EU:n jäsenvaltiot ja Schengeniin assosioituneet maat pystyvät vastaamaan uusien hakemusten määrään tehokkailla palautuksilla vain huippuaikojen ulkopuolella. Turvapaikanhakijoiden ”syysaalloista” aiheutuu valtavia paineita eniten hakemuksia vastaanottavien EU:n jäsenvaltioiden ja Schengeniin assosioituneiden maiden turvapaikkajärjestelmille, joiden on suunnattava resursseja pois kansainvälistä suojelua koskevien aitojen hakemusten käsittelystä.

Myös **palautusmenetelmiä** tarkasteltaessa on havaittavissa mielenkiintoisia eroja EU:n jäsenvaltioiden ja Schengeniin assosioituneiden maiden välillä. Vuoden 2013 kolmen ensimmäisen kuukauden aikana Saksa palautti lähes kaikki Länsi-Balkanin maiden turvapaikanhakijat pakkoon perustuvalla menettelyllä ja Luxemburg lähes yksinomaan vapaaehtoisuuteen perustuvalla menettelyllä. Ruotsi ja Belgia käyttivät pääasiassa vapaaehtoista paluuta ja Sveitsi käytti molempia menetelmiä lähes yhtä paljon.

Vuotta 2013 koskevassa Länsi-Balkanin vuotuisessa riskianalyysissä Frontex totesi kaksi Länsi-Balkanin maista Euroopan unioniin matkustamiseen liittyvää **maahanmuuttoriskiä**: 1) Kreikan ja Turkin välisellä rajalla EU:hun laittomasti tulleiden ja Länsi-Balkanin maiden kautta kulkevien henkilöiden toissijainen siirtyminen ja 2) Länsi-Balkanin maiden kansalaisten harjoittama Länsi-Balkanin maiden ja EU:n välisen viisumivapaan matkustusjärjestelmän väärinkäyttö. Ensin mainittu riski ilmeni laittomina rajanylityksinä Länsi-Balkanin maiden vihreillä rajoilla ja luvattomina maahantuloina rajanylityspaikoilla, jälkimmäinen taas Länsi-Balkanin maiden kansalaisten harjoittamana turvapaikkajärjestelmän

<sup>8</sup> Frontexin ilmoittamat ja Eurostatin keräämät tiedot poikkeavat hieman toisistaan. Perusteettomien hakemusten ja palautusten suhde lasketaan Frontexin ilmoittamien kuukausittaisen lukujen perusteella.

<sup>9</sup> Eurostatin mukaan viiden viisumivapaan maan kansalaiset jättivät lokakuussa 2012 yhteensä 7 865 hakemusta Saksassa, Ruotsissa, Sveitsissä, Belgiassa ja Luxemburgissa. Frontexin mukaan kyseiset viisi jäsenvaltiota ja Schengeniin assosioitunutta maata palauttivat hieman yli 1 000 Länsi-Balkanin maiden kansalaista samana kuukautena.

väärinkäyttönä ja tekeminä asiakirjarikoksina sekä heidän laittomana oleskelunaan jäsenvaltioissa.

Länsi-Balkanin maiden kautta tapahtuvan laittomien maahantulijoiden toissijaisen siirtymisen osalta Frontex havaitsi vuonna 2012 **laittomien rajanylitysten** lisääntyneen Länsi-Balkanin alueen rajanylityspaikoilla ja niiden välisillä rajaosuuksilla. Havaittujen laittomien rajanylitysten määrä kasvoi 33 prosenttia vihreillä rajoilla<sup>10</sup> ja 68 prosenttia rajanylityspaikoilla<sup>11</sup>. Kasvu johtui lähinnä Euroopan ulkopuolelta tulleista siirtolaista, jotka yrittivät tulla uudelleen EU:hun Länsi-Balkanin alueen kautta tultuaan ensin EU:hun Kreikan ja Turkin välisellä rajalla. Useimmin Länsi-Balkanin alueen vihreiden rajojen yli havaittiin pyrkivän laittomasti Afganistanin, Albanian, Pakistanin, Algerian, Somalian, Syyrian, Marokon, Kosovon, Serbian ja palestiinalaishallinnon kansalaisia (kaavio 6.10). Kosovon kansalaisten laittomat rajanylitykset lisääntyivät alueella eniten vuonna 2012.

Länsi-Balkanin maiden kansalaisten **laiton oleskelu** EU:ssa kasvoi 31 522 havaittuun tapaukseen vuonna 2012, mikä oli noin 10 prosenttia kaikista EU:ssa viime vuonna havaituista tapauksista. Vuonna 2011 Länsi-Balkanin maiden kansalaisten osuus havaituista EU:ssa laittomasti oleskelleista kolmansien maiden kansalaisista oli 8,7 prosenttia. Vuonna 2012 havaittiin aiempaa enemmän EU:ssa laittomasti oleskelleita kansalaisia kustakin viisumivapaasta Länsi-Balkanin maasta. Eniten oli Albanian (12 003) ja Serbian (8 006) kansalaisia. Yli puolet laittomasti EU:ssa oleskelleista Länsi-Balkanin maiden kansalaisista havaittiin Saksassa, Kreikassa, Sloveniassa ja Italiassa.

Frontex havaitsi myös, että Albanian ja Kosovon kansalaisten tekemien **asiakirjarikosten** määrä kasvoi merkittävästi vuonna 2012. Albanian kansalaisista tuli viime vuonna suurin kolmansien maiden kansalaisten ryhmä, joka pyrki Schengen-alueelle käyttämällä väärennettyjä asiakirjoja. Seuraavaksi eniten niitä käyttivät Syyrian, Marokon, Ukrainan ja Nigerian kansalaiset. Useimmiten kyse oli asiakirjoissa käytetyistä väärennetyistä Kreikan maahantuloleimoista, joilla pyrittiin salaamaan oleskelun kesto. Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset havaitsivat myös yhä useamman albanialaisen yrittävän maahantuloa Schengen-alueelta käyttämällä väärennettyjä italialaisia henkilökortteja. Väärennetyjen leimojen osuus kaikkien vuonna 2012 havaittujen asiakirjarikosten määrän kasvusta oli suurin, mutta yleisimpiä asiakirjarikoksia vuonna 2012 olivat edelleen väärennetyt passit. Yleisimmin Länsi-Balkanin maiden rajanylityspaikoilla havaittiin väärennettyjä passeja, joita väitettiin Albanian, Bulgarian tai entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian antamiksi. Niitä esittivät useimmiten Kosovon, Turkin ja Albanian kansalaiset.

#### **4.2. Turvapaikkajärjestelmien väärinkäytön työntekijät ja toimenpiteet ongelman ratkaisemiseksi**

Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) esitti tuoreessa analyysissä yleisimmät **työntekijät**, jotka johtavat Länsi-Balkanin maiden kansalaisten harjoittamaan turvapaikkajärjestelmien väärinkäyttöön. Viisumivapaiden maiden kansalaiset mainitsivat useimmiten puutteen, työttömyyden, terveydenhuollon, sosiaalietuuksien ja koulutuksen saantiin liittyvät vaikeudet, institutionaalisen syrjinnän sekä Kosovon ja Albanian tapauksessa myös verikoston syyksi, jonka perusteella he hakivat kansainvälistä suojelua jostakin jäsenvaltiosta. EASO:n tutkimuksen mukaan jäsenvaltiot pitivät yleisimpinä turvapaikkajärjestelmien väärinkäyttöön johtavina syinä romanien ja muiden vähemmistöjen

<sup>10</sup> Havaittujen laittomien rajanylitysten määrä vihreillä rajoilla (rajanylityspaikkojen välisillä rajaosuuksilla) kasvoi: se oli 26 244 vuonna 2011 ja 34 839 vuonna 2012.

<sup>11</sup> Havaittujen laittomien rajanylitysten määrä rajanylityspaikoilla kasvoi: se oli 1 421 vuonna 2011 ja 2 387 vuonna 2012.

syрjäytymistä, puutetta ja köyhyyttä, ankaria talviolosuhteita sekä perusinfrastruktuurin ja terveydenhuoltopalvelujen puutetta.

Vuotta 2013 koskevassa Länsi-Balkanin vuotuisessa riskianalyysissä Frontex totesi, että romanit muodostivat edelleen viisumivapaista maista tulleiden turvapaikanhakijoiden ylivoimaisen enemmistön. Saksassa romaneja oli yli 80 prosenttia hakijoista. Ruotsissa romanihakijoiden osuus kaikista Länsi-Balkanin maista tulleista turvapaikanhakijoista oli vähintään neljä viidesosaa, mutta myöhemmän tutkimuksen mukaan jopa tätä suurempi osuus hakijoista on saattanut olla romaneja. Ruotsissa, jossa hakijan etninen tausta määritetään hänen äidinkielenensä perusteella, monet hakijat ilmoittivat äidinkielekseen jonkin muun kielen kuin romanin. Tästä syystä Ruotsin viranomaiset ovat saattaneet aliarvioida romanitaustaisten turvapaikanhakijoiden määrän.

Viisumivapaat Länsi-Balkanin maat tehostivat **operatiivista yhteistyötä** naapurimaiden ja niiden jäsenvaltioiden kanssa, joita turvapaikkahakemusten väärinkäyttö koski eniten vuonna 2012:

- Albania tehosti operatiivista yhteistyötä Kreikan ja Italian kanssa eli niiden kahden jäsenvaltion kanssa, joita albanialaisten oleskeluajan ylitykset ja tekemät asiakirjarikokset koskivat eniten, sekä Ruotsin kanssa Ruotsiin saapuvien albanialaisten turvapaikanhakijoiden lentoreittien valvomiseksi.
- Bosnia ja Hertsegovina tehosti rajayhteistyötä naapurimaiden kanssa ja tietojenvaihtoa Ruotsin kanssa Ruotsiin saapuvien turvapaikanhakijoiden useimmiten käyttämien reittien valvomiseksi.
- Serbia ja entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia tehostivat yhteistyötä Saksan viranomaisten kanssa hyödyntämällä myös Frontexin välitysjärjestelmää, jotta voitiin käsitellä poikkeuksellisen suuri lokakuussa 2012 jätettyjen hakemusten määrä.
- Montenegro tehosti matkustajien matkustusasiakirjojen, toimeentulon ja sairausvakuutuksen sekä muiden Schengen-alueelle tulon edellytysten tarkistamista Schengen-alueen turvapaikkajärjestelmien väärinkäytön ehkäisemiseksi.

Länsi-Balkanin maat ovat ilmoittaneet toteuttaneensa toimia, jotta voidaan **kohdistaa tutkimuksia turvapaikkahakemusjärjestelmien väärinkäytön avustajiin**, kuten matkatoimistoihin ja kuljetusyhtiöihin, jotka saattavat antaa virheellistä tietoa turvapaikkaeduista. Bosnia ja Hertsegovina, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia ja Serbia koordinoivat edelleen toimia, joilla lainvalvontaviranomaiset ja liikenneministeriöt tutkivat mahdollisia sääntöjenvastaisuuksia. Viisumivapaat Länsi-Balkanin maat toteuttivat vuonna 2012 seuraavat toimet:

- Albania aloitti rikostutkimuksia, jotka koskivat henkilöitä, joiden epäiltiin avustaneen laittomissa rajanylityksissä tai väärinä asiakirjoja.
- Bosnia ja Hertsegovina aloitti useita tutkimuksia, jotka koskivat kuljetusyhtiöitä, joiden edustajien epäiltiin edistäneen sellaisten kansalaisten muuttoa, joiden nimenomaisena tarkoituksena oli hakea turvapaikkaa Ruotsista.
- Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian lainvalvontaviranomaiset nostivat muutetun rikoslain perusteella rikossyytteitä sellaisia henkilöitä vastaan, jotka olivat käyttäneet EU:n jäsenvaltioiden kanssa sovittua viisumivapaata matkustusjärjestelmää väärin.
- Montenegro ei havainnut järjestäytyneen rikollisuuden yhteyttä laittoman muuttoliikkeen edistämiseen EU:n jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien väärinkäyttämiseksi, mutta nosti syytteen järjestäytyntä rikollisryhmää vastaan,

jonka epäiltiin väärentäneen asiakirjoja Montenegron kautta tapahtuvan ihmissalakuljetuksen edistämiseksi.

- Serbia muutti rikoslakiaan siten, että ulkomaiden turvapaikkamenettelyjen väärinkäytön edistäminen säädettiin rangaistavaksi, ja lisäsi EU:hun suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen edistämisestä epäiltyihin kuljetusyrityksiin ja matkatoimistoihin kohdistuvia tutkimuksia.

Viisumivapaat Länsi-Balkanin maat ovat myös pyrkineet **tehostamaan rajavalvontaa** muun muassa toteuttamalla yhteisiä operaatioita ja yhteispartiointia rajoilla ja tiheästi liikennöidyillä rajanylityspaikoilla.

- Albania muutti lainsäädäntöään kiristääkseen nimen muuttamiseen sovellettavia ehtoja, jotta kansalaiset eivät vaihtaisi nimeä rajatarkastusten välttämiseksi<sup>12</sup>, yhdisti rajavalvonnan tietokannan kansalliseen väestörekisteriin ja tehosti maahantuloleimojen tarkistamista Kreikan vastaisella rajalla olevilla rajanylityspaikoilla.
- Bosnia ja Hertsegovina, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia ja Montenegro paransivat rajavalvontajärjestelmiään niin, että matkustajien henkilöllisyys pystytään tarkistamaan vertaamalla sitä kansallisiin tietokantoihin sekä Interpolin kadotetuista ja varastetuista passeista ylläpitämään tietokantaan, mikä on parantunut asiakirjarikosten havaitsemista rajanylityspaikoilla.
- Myös Serbia ilmoittaa, että rajatarkastuksia on tehostettu rajanylityspaikoilla kansalaisten perusoikeuksia kunnioittaen<sup>13</sup>.

Viisumivapaat Länsi-Balkanin maat toteuttivat myös toimenpiteitä **romaniväestön** sosio-ekonomisen **integroinnin** edistämiseksi etenkin työpaikkojen luomisen, ammattikoulutuksen, asunnonsaannin ja väestörekisterissä kirjoillaolon osalta.

- Albania jatkoi paluumuuttajien kotouttamisstrategiansa täytäntöönpanoa työpaikkojen luomisen ja ammattikoulutuksen aloilla.
- Bosnia ja Hertsegovina osoitti lisää varoja paluumuuttajien uudelleenkotouttamiseen työllisyyden, asunnonsaannin ja terveydenhuollon edistämiseksi.
- Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia avasi yksitoista romanien tiedotuskeskusta ja toteutti romanien koulutusta, sosiaalista osallisuutta, työllisyyttä, asunnonsaantia, oikeusapua ja väestörekisteriin merkitsemistä koskevia hankkeita.
- Montenegro pyrki parantamaan romanien väestörekisteriin kirjaamista, koulutusta, työllisyyttä, sosiaalipalveluja, terveydenhuoltoa ja asunnonsaantia.
- Serbia pyrki yhdessä Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) kanssa kehittämään uudelleenkotouttamisen hallintavalmiuksia keskus- ja paikallishallinnon tasoilla ja järjesti pyöreän pöydän keskusteluja muuttoliikkeen hallinnasta ja uudelleenkotouttamisesta.

Viisumivapaat Länsi-Balkanin maat toteuttivat vuonna 2012 uusia toimia Schengen-alueen turvapaikkajärjestelmien väärinkäytön torjumiseksi. Kaikki maat ilmoittivat, että ne olivat

<sup>12</sup> Albanian sisäministeriön antaman uuden asetuksen mukaan kansalaisten on hankittava rajapoliisilta todistus, joka todistaa, ettei heitä ole merkitty Schengenin maahantulokieltoluetteloon, ennen kuin he hakevat nimenmuutosta.

<sup>13</sup> Eräs entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kansalainen teki kantelun Serbian sisäasianministeriötä vastaan, koska katsoi, että Serbian hänelle määräämän maahantulokiellon perusteena oli etniseen alkuperään perustuva syrjintä. Paikallinen tuomioistuin hylkäsi kanteen vuonna 2012.

järjestäneet **tiedotuskampanjoita**, joilla tiedotettiin kansalaisille viisumivapaaseen matkustamiseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista ja joita toteutettiin yhä useammin yhdessä paikallisten kansallisyhteisöjen ja EU:n edustustojen kanssa.

- Albaniassa alettiin jakaa tiedotuslehtisiä lentokentillä.
- Bosnia ja Hertsegovinassa julkaistiin painetuissa ja sähköisissä viestimissä artikkelisarja ja neuvoja matkustajia varten.
- Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia käynnisti kunnissa tiiviissä yhteistyössä muuttoneuvontakeskusten ja romanien tiedotuskeskuksen kanssa tiedotuskampanjan, jonka esitteet käännettiin romanin kielelle.
- Montenegro järjesti tiedotuskampanjoita kunnissa.
- Serbia käynnisti turvapaikkajärjestelmien väärinkäytön vastaisia sähköisiä tiedotuskampanjoita ja paransi palautettavien henkilöiden tapauksen käsittelyä diplomaattiedustustojensa avulla.

#### **4.3. Turvapaikkajärjestelmien väärinkäytön vetotekijät ja toimenpiteet ongelman ratkaisemiseksi**

Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) on havainnut, että Länsi-Balkanin maiden kansalaisten harjoittamaan turvapaikkajärjestelmien väärinkäyttöön ovat vaikuttaneet myös monet **vetotekijät**, kuten vastaanottavassa valtiossa oleva maahanmuuttajien yhteisö, turvapaikkamenettelyn kesto, turvapaikkamenettelyn aikana saatavien rahaetuuksien suuruus, mahdollisuudet osallistua kerjäämiseen tai päästä laittomille työmarkkinoille ja tieto aiempien turvapaikkahakemusten hyväksymisasteesta sellaisissa tapauksissa, joissa turvapaikkaa on haettu verikoston, homoseksuaalisuuden, perheväkivallan tai ihmiskaupan perusteella.

Vuodelta 2012 voidaan esittää useita esimerkkejä siitä, miten vastaanottavassa maassa tehdyt vetotekijöitä koskevat muutokset vaikuttivat Länsi-Balkanilta tullessiin muuttoliikkeisiin.

- **Saksan** perustuslakituomioistuimien totesi heinäkuussa 2012 antamassaan päätöksessä<sup>14</sup>, että turvapaikanhakijoiden etuuksia koskevan lain säännökset olivat ristiriidassa vähimmäiselintasoja koskevan perusoikeuden kanssa. Kyseisen lain mukaan turvapaikanhakijat saivat kuukausittain 225 euron etuuden, josta 40 euroa maksettiin käteisenä. Päätöksen jälkeen turvapaikanhakijoiden kuukausittainen rahaetus nostettiin 336 euroon, josta 130 euroa maksetaan käteisenä. Tämän seurauksena pääasiassa Serbiasta ja entisestä Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta tulneiden turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi ja tilanne huipentui siihen, että alueen kansalaiset jättivät lokakuussa 2012 yhteensä 6 615 hakemusta. Saksan viranomaiset reagoivat perustamalla uudelleen Länsi-Balkanin tukiyksikön, jonka henkilöstö koostui useista liittovaltion viranomaiselimestä lähetetyistä työntekijöistä. Yksikön henkilöstö keskittyi pelkästään Länsi-Balkanin maiden kansalaisten hakemusten käsittelyyn, minkä ansiosta turvapaikkahakemusten käsittelyaika lyheni 40 päivästä 10 päivään ja palautus tehostui. Näistä toimista huolimatta turvapaikkahakemusten kohdistumisesta yhä enemmän Saksaan näyttää tulleen Länsi-Balkanin maiden ja EU:n välisen viisumivapaan matkustusjärjestelmän pysyvä piirre lokakuun 2012 jälkeen.
- **Ruotsissa** todettiin huomattava Albanian kansalaisten jättämien hakemusten määrän kasvu huhti–toukokuussa 2012 sekä erillinen Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisten hakemusten aalto kesäkuussa 2012. Ilmoituksen mukaan syynä Albanian

<sup>14</sup> Saksan perustuslakituomioistuimen tuomio, 1 BvL 10/10, 18.7.2012.

kansalaisten hakemusten aaltoon olivat Pohjois-Albaniassa kiertäneet huhut, joiden mukaan Ruotsi myöntäisi hakijoille kansainvälisen suojelun taloudellisin perustein<sup>15</sup>. Ruotsin konsuliviranomaiset reagoivat antamalla tiukan julkisen lausunnon, jossa todettiin selvästi, että taloudellisin perustein jätetyt hakemukset hylätään nopeasti. Hakijoille annettaisiin myös viisivuotinen Schengen-alueen laajuisesti pätevä paluukielto. Frontexin avustuksella Ruotsin rajavartijat lähettivät myös yhteyshenkilöitä Podgorican ja Belgradin lentokentille tehostamaan Istanbulista Tukholmaan suuntautuvien Turkish Airlines -lentoyhtiön lentojen matkustajiin kohdistuvia tarkastuksia. Toimenpiteet vähensivät albanialaisten hakemusten määrää toukokuun 2012 jälkeen.

- Ruotsi koki myös Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisten jättämien turvapaikkahakemusten aallon kesäkuussa 2012. Ruotsin viranomaiset havaitsivat, että suurin osa hakijoista tuli samasta maan koillisosassa sijaitsevasta kunnasta ja että monet olivat myyneet kotinsa, käyttäneet useita erilaisia kulkuvälineitä välttääkseen havaitsemisensa rajanylityspaikoilla, saapuneet perheenjäsentensä kanssa ja väittäneet kadottaneensa biometrisen passinsa ennen kuin he hakivat turvapaikkaa Ruotsista. Nämä tekijät osoittivat, että hakijoilla oli pitempiäaikaisia suunnitelmia jäädä Ruotsiin. Ruotsi tehosti yhteistyötä Bosnia ja Hertsegovinan viranomaisten kanssa, minkä ansiosta osapuolet pystyivät pienentämään kyseisestä kunnasta tulleita muuttovirtoja kuukauden kuluessa kesän muuttoaallost. Ruotsi on edelleen viisumivapaista Länsi-Balkanin maista tulevien turvapaikanhakijoiden toiseksi suosituin kohdema EU:ssa.
- **Sveitsi** otti viime vuonna käyttöön useita toimenpiteitä, jotka yhdessä vähensivät viisumivapaista Länsi-Balkanin maista tulevia muuttovirtoja. Ensinnäkin Sveitsin viranomaiset ottivat käyttöön nopeutetun menettelyn Euroopan viisumivapaiden maiden kansalaisten jättämiä hakemuksia varten, minkä ansiosta päätökset voidaan tehdä tosiseikkojen perusteella 48 tunnissa. Menettelyä täydennettiin lisätoimilla, kuten ottamalla käyttöön alustava puhuttelu, jossa hakijoille kerrotaan perusteettoman turvapaikkahakemuksen mahdollisista kielteisistä seurauksista, poistamalla kaikenlaiset Euroopan viisumivapaista maista tuleville hylkäyspäätöksen saaneille turvapaikanhakijoille paluuta varten myönnettävät tuet ja määräämällä viisivuotinen paluukielto sellaisille hylkäyspäätöksen saaneille turvapaikanhakijoille, jotka eivät tee yhteistyötä Sveitsin viranomaisten kanssa tai jotka tekevät useita perusteettomia hakemuksia. Toteutetut toimenpiteet näyttävät vähentäneen viisumivapaista maista Sveitsiin suuntautuvaa turvapaikanhakijoiden virtaa pysyvästi. Lisäksi Sveitsi liittyi viisumivapauden jälkiseurantatyöryhmään tammikuussa 2012.

EASO on esittänyt seuraavan yhteenvedon EU:n jäsenvaltioiden viime vuosina toteuttamista toimista, joilla valtiot pyrkivät ratkaisemaan Länsi-Balkanin maista tulevien turvapaikanhakijoiden maahantuloon liittyvät ongelmat:

- kohdennetut korkean tason vierailut kyseisiin maihin ja tiedotuskampanjat, joilla tiedotetaan kansalaisille yhteistyössä paikallisten kansalaisjärjestöjen ja kuntien kanssa viisumivapaaseen matkustamiseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista käyttämällä painettuja ja sähköisiä viestimiä
- jatkuva operatiivinen yhteistyö kyseisten maiden viranomaisten kanssa

<sup>15</sup> Belgia vastaanotti loka-marraskuussa 2011 samankaltaisen Albanian kansalaisten jättämien hakemusten aallon, joka johtui huhuista, joiden mukaan taloudellisin perustein jätettyjä hakemuksia olisi hyväksytty. Aalto tyynyt yhtä nopeasti kuin se syntyi.

- turvapaikanhakijoille annettavan terveydenhuollon rajoittaminen tarjoamalla kuitenkin tarvittava ensiapu
- rahaetuksien, kuten taskurahan ja paluuta varten myönnettävän tuen, pienentäminen, turvapaikkajärjestelmien väärinkäytön taloudellisten kannustimien vähentämiseksi
- turvapaikkamenettelyjen keston lyhentäminen lisäämällä turvapaikkahakemuksia käsittelevän henkilöstön määrää huippuaikoina tai ottamalla käyttöön nopeutettu menettely, jonka avulla huippuaikoina saapuneet tai tiettyjen maiden kansalaisten jättämät hakemukset voidaan käsitellä nopeasti.

#### 4.4. Muu EU:n myöntämään viisumivapauteen liittyvä kehitys

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät äskettäin **turvapaikkamenettelyjä koskevan** tarkistetun **direktiivin** (alun perin direktiivi 2005/85/EY). Tarkistetulla direktiivillä, jota jäsenvaltioiden on sovellettava kesäkuusta 2015 alkaen, otetaan käyttöön uusia työkaluja, joilla pyritään estämään toistuviin perusteettomiin hakemuksiin perustuva turvapaikkajärjestelmien väärinkäyttö. Hakijoiden oikeutta jäädä alueelle voidaan rajoittaa, jos he jättävät toisen turvapaikkahakemuksen, jossa ei esitetä uusia hakemusta tukevia seikkoja edelliseen hakemukseen verrattuna tai jos toinen hakemus jätetään hakijan välittömän poistamisen estämiseksi. Alueelle jäämistä koskevia rajoituksia voidaan soveltaa myös hakijoihin, jotka ovat jättäneet kolmannen tai sitä useamman turvapaikkahakemuksen. Säännöt eivät ole poikkeus palauttamiskiellon periaatteeseen, jota on aina noudatettava.

Lainsäätäjät ovat hyväksymässä komission ehdotusta **viisumeista annetun asetuksen** muuttamisesta (alun perin asetus 539/2001)<sup>16</sup>. Komissio ehdotti toukokuussa 2011, että luodaan järjestelmä viisumivapauden tilapäistä keskeyttämistä varten, jotta kolmansien maiden kansalaisten viisumivapaus voidaan keskeyttää tilapäisesti poikkeustapauksissa. Järjestelmää sovellettaisiin ainoastaan väliaikaisena toimenpiteenä ja hätätilanteessa. Euroopan parlamentti kannatti 12. syyskuuta kompromissitekstiä, josta oli sovittu neuvoston kanssa. Muutetun asetuksen odotetaan saavan muodollisen hyväksynnän ennen tämän vuoden loppua ja tulevan voimaan 20. päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

#### 5. SEURAAVAT VAIHEET

Viisumivapauden jälkiseurantamekanismi on mahdollistanut viisumivapaan matkustusjärjestelmän toimintaa koskevien **ajantasaisten tietojen vaihdon** Länsi-Balkanin maiden sekä EU:n jäsenvaltioiden ja Schengeniin assosioituneiden maiden välillä. Kuukausittaisiin raportteihin perustuva Frontexin varoitusjärjestelmä toimii mekanismin perustana, joten se olisi pidettävä edelleen käytössä. Ranska olisi lisättävä Frontexin kuukausittain seuraamien maiden luetteloon.

Ylivoimainen enemmistö Länsi-Balkanin maista tulevista matkustajista on edelleen vilpittömässä mielessä liikkuvia matkustajia, joiden EU:hun matkustamisella on laillinen tarkoitus. **Viisumivapaan matkustusjärjestelmän tavoitteet ovat toteutuneet:** se on vahvistanut **ihmisten välisiä yhteyksiä** Länsi-Balkanin maiden ja EU:n kansalaisten välillä, myös jäsenvaltioissa oleviin maahanmuuttajien yhteisöihin, tukenut **liiketoimintamahdollisuuksia** ja **kulttuurivaihtoa** ja antanut Länsi-Balkanin maiden kansalaisille mahdollisuuden tutustua paremmin Euroopan unioniin. Kaikki Länsi-Balkanin

<sup>16</sup> KOM(2011) 290.

maat ovat ilmoittaneet haluavansa jatkaa kansalaistensa viisumivapauden ylläpitämiseksi edellytettyjen uudistusten toteuttamista.

Turvapaikkajärjestelmien väärinkäytön osalta tilanne kuitenkin huononi vuonna 2012, ja vuoden 2013 yhdeksän ensimmäisen kuukauden aikana kehitys on jatkunut hyvin samankaltaisena kuin vuonna 2012. Alueen kansalaisten jättämien turvapaikkahakemusten määrä alkoi kasvaa toukokuussa 2013. Tammi-syyskuussa 2013 hakemusten kokonaismäärä oli vain 5,6 prosenttia pienempi kuin vuoden 2012 vastaavana ajanjaksona. Kunkin viisumivapaan maan kansalaiset jättivät vuonna 2012 enemmän hakemuksia kuin vuonna 2011. Suurimman paineen alaisena olivat Saksan, Ruotsin ja Sveitsin turvapaikkajärjestelmät. Vaikka alueelta tuleva maahanmuuttopaine laantui lokakuun 2012 jälkeen, viidestä viisumivapaasta maasta tuleva laiton muuttoliike on kehittynyt vuoden 2013 kolmen ensimmäisen neljänneksen aikana hyvin samaan tapaan kuin vuonna 2012. Tilanne on kestävä.

Komissio kehottaa kutakin Länsi-Balkanin maata tukemaan viisumivapautta koskevaa poliittista sitoumustaan konkreettisilla ja tehokkailla käytännön toimilla. On välttämätöntä kääntää kunkin maan kansalaisten jättämien turvapaikkahakemusten kokonaismäärä kestävästi laskusuuntaan. Komissio suosittelee, että kaikki viisumivapaat maat jatkavat toimia seuraavilla aloilla:

- (1) Olisi lisättävä vähemmistöryhmille ja etenkin romaniyhteisöille kohdennettua apua, jolla pyritään parantamaan pitkäaikaista sosio-ekonomista integrointia toteuttamalla yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen ohjelmia sekä työllisyysohjelmia. Olisi myös pantava kansalliset strategiat täytäntöön ja annettava kansallista apua, jota tuetaan käytettävissä olevalla EU:n avulla ja EU:n jäsenvaltioiden kahdenvälisellä avulla.
- (2) Olisi parannettava operatiivista yhteistyötä ja tietojenvaihtoa naapurimaiden, EU:n jäsenvaltioiden ja Schengeniin assosioituneiden maiden, Euroopan komission sekä tarvittaessa Frontexin, Europolin ja EASO:n kanssa rajavalvonnan, muuttoliikkeen hallinnan sekä turvapaikka-asioiden ja takaisinoton aloilla EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti.
- (3) Olisi jatkettava tiiviissä yhteistyössä EU:n jäsenvaltioiden ja Schengeniin assosioituneiden maiden lainvalvontaviranomaisten sekä Europolin kanssa tutkimuksia, jotka kohdistuvat laittoman muuttoliikkeen avustajiin, ja asetettava syytteeseen henkilöt, jotka mahdollistavat viisumivapauden väärinkäytön.
- (4) Olisi tehostettava rajatarkastuksia noudattaen samalla tiukasti kansalaisten perusoikeuksia ja tiivistettävä yhteistyötä niiden EU:n jäsenvaltioiden kanssa, jotka ovat suoraan vastuussa EU:n ulkorajojen valvonnasta.
- (5) Olisi tehostettava kohdennettuja tiedotuskampanjoita, joiden tarkoituksena on selventää kansalaisille viisumivapaaseen matkustamiseen liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia ja antaa myös tietoa vastuusta viisumivapausjärjestelyn väärinkäyttötapauksissa.

Lisäksi komissio suosittelee, että ne EU:n jäsenvaltiot ja Schengeniin assosioituneet maat, jotka ovat vastaanottaneet eniten perusteettomia turvapaikkahakemuksia Länsi-Balkanin maiden kansalaisilta, harkitsevat lisätoimia seuraavilla aloilla:

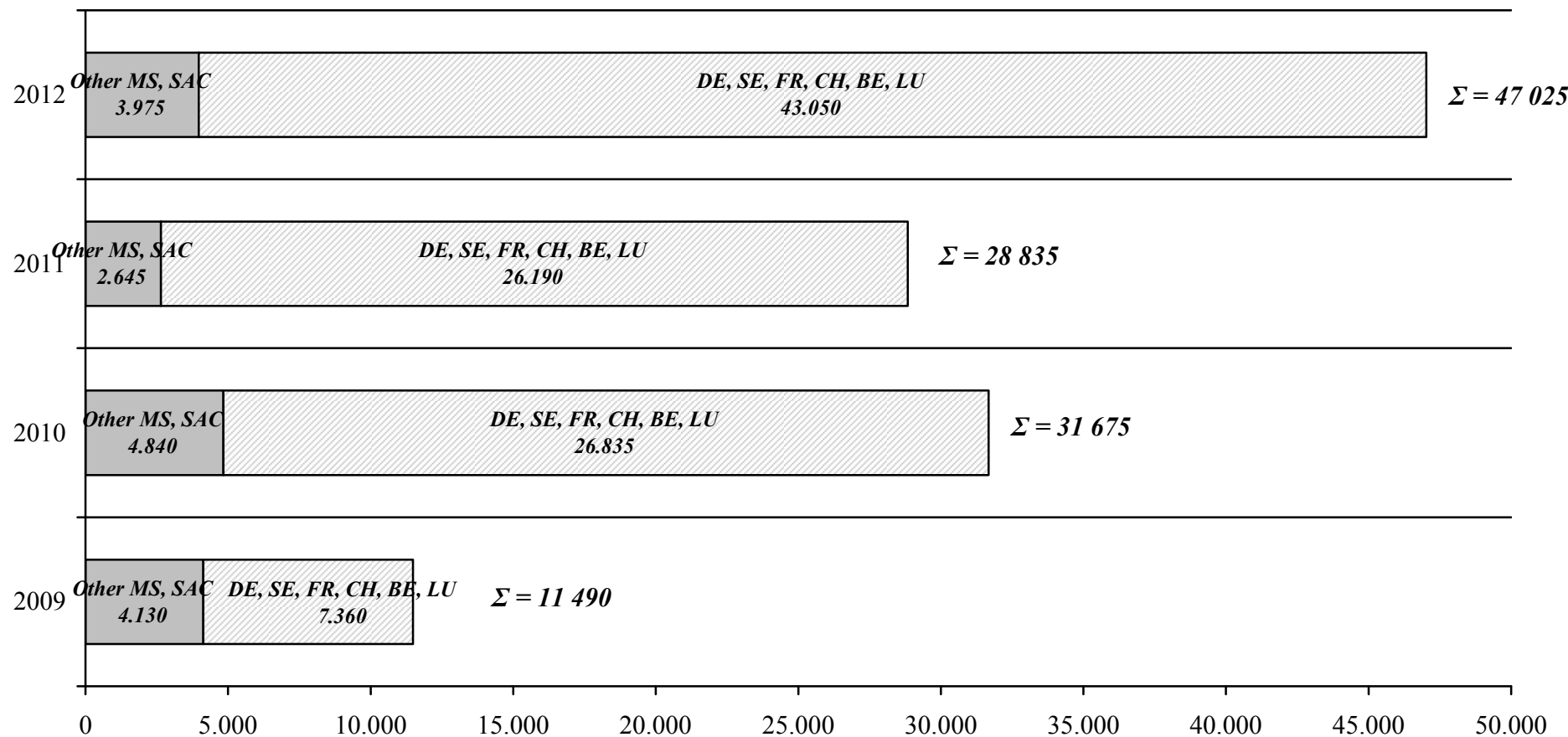
- Viiden viisumivapaan Länsi-Balkanin maan kansalaisiin sovellettavia turvapaikkamenettelyjä olisi tarvittaessa yksinkertaistettava.

- Operatiivista yhteistyötä viisumivapaiden maiden kanssa olisi tehostettava edelleen muun muassa lähettämällä alueelle yhteyshenkilöitä.
- Olisi tuettava viisumivapaita maita kehittämään entistä tehokkaampia suurelle yleisölle suunnattuja viestintäkampanjoita, joilla tiedotetaan kansalaisille viisumivapaaseen matkustamiseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista.

Komissio arvioi edelleen näiden toimenpiteiden täytäntöönpanoa nykyisellä viisumivapauden jälkiseurantamekanismilla ja antaa kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuonna 2014.

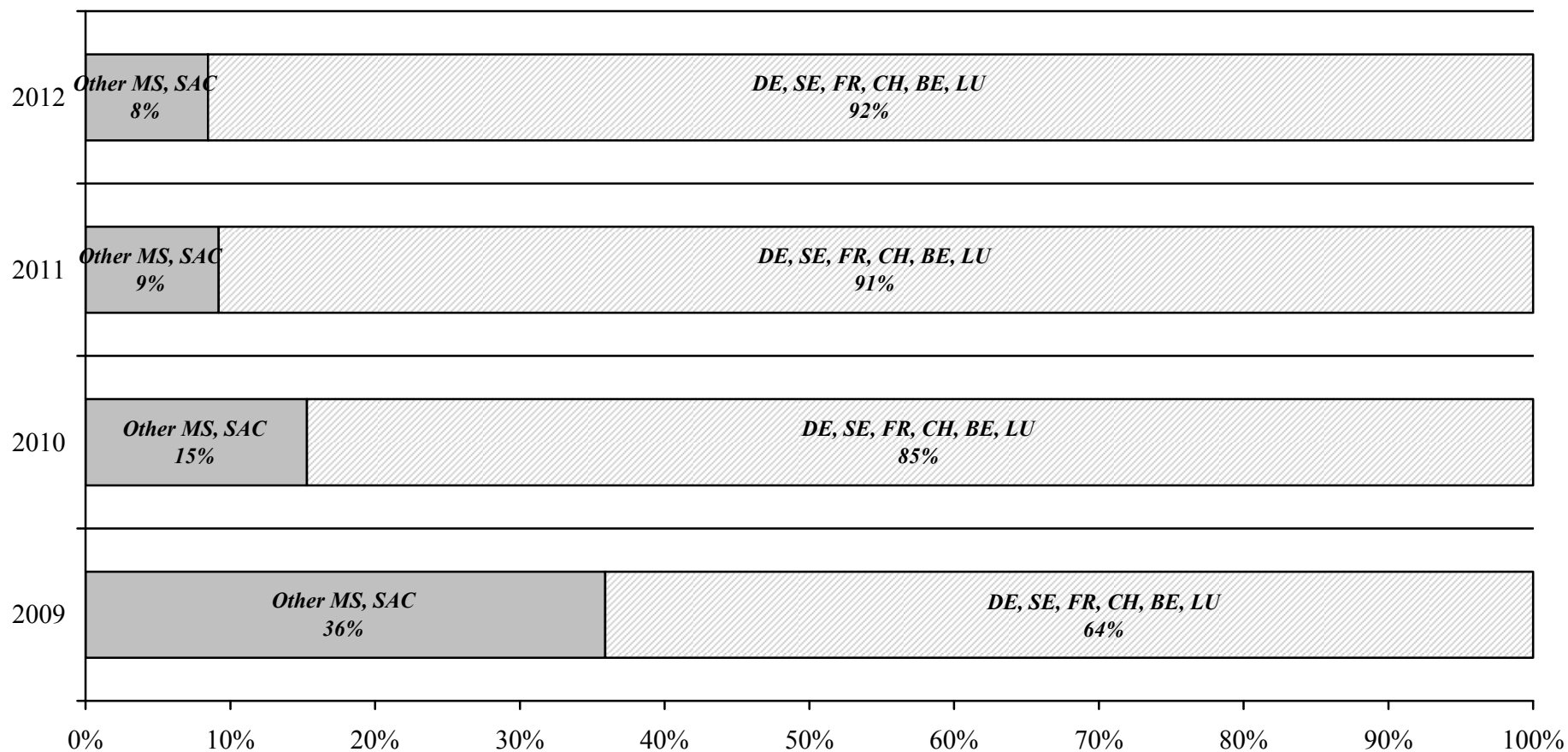
## 6. LIITE

### 6.1. Viiden Länsi-Balkanin maan kansalaisten EU:n jäsenvaltioissa ja Schengeniin assosioituneissa maissa jättämät turvapaikkahakemukset



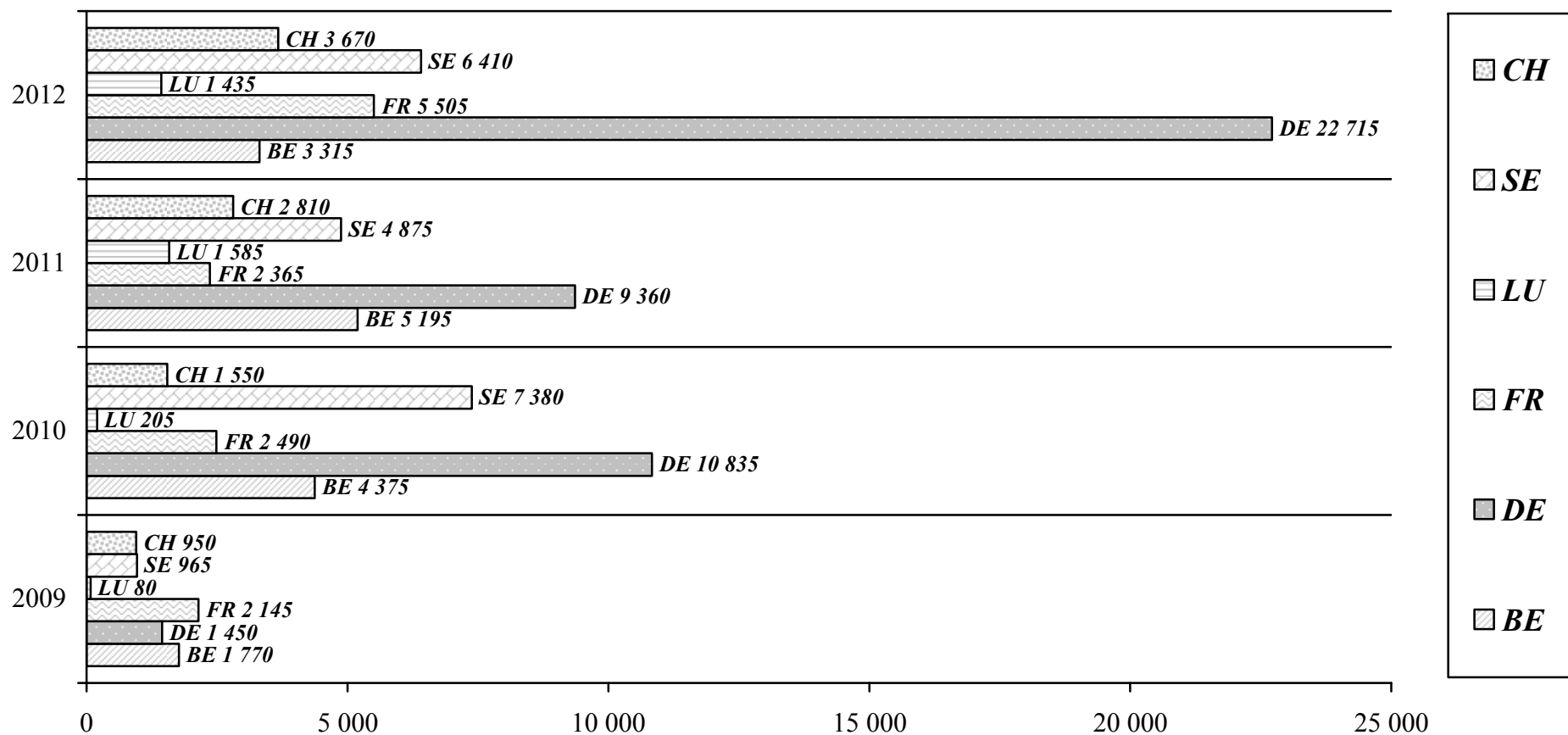
Source: Eurostat

## 6.2. Viiden Länsi-Balkanin maan kansalaisten EU:n jäsenvaltioissa ja Schengeniin assosioituneissa maissa jättämät turvapaikkahakemukset



Source: Eurostat

6.3. Viiden Länsi-Balkanin maan kansalaisten niissä EU:n jäsenvaltioissa ja Schengeniin assosioituneissa maissa jättämät turvapaikkahakemukset, joissa hakemuksia jätettiin eniten



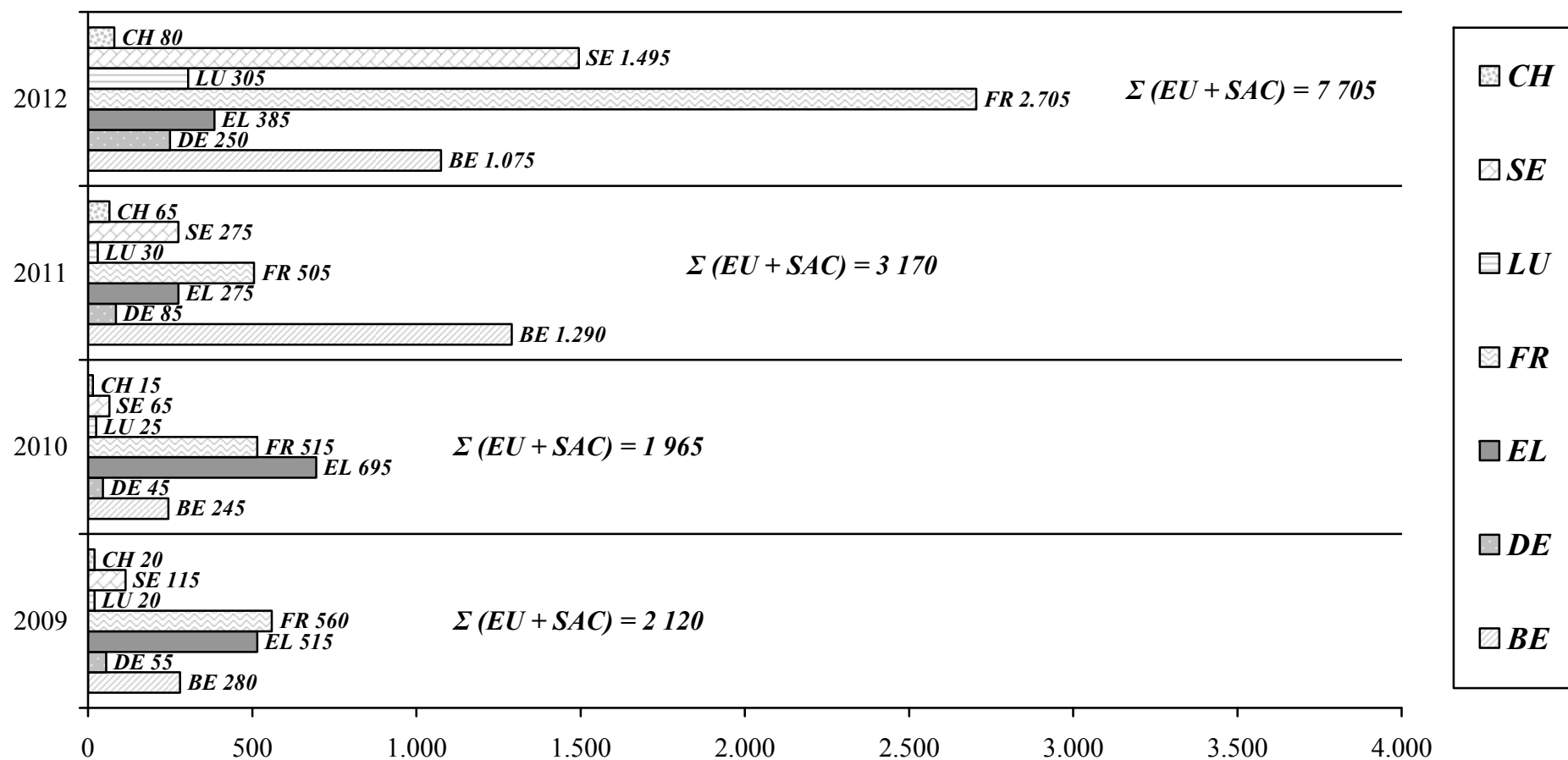
Source: Eurostat

**6.4. Turvapaikkahakemusten hyväksymisaste ensimmäisessä käsittelyasteessa niissä EU:n jäsenvaltioissa ja Schengeniin assosioituneissa maissa (SAC), joissa hakemuksia jätettiin eniten**

| Kansalaisuus    | EU/SAC          | Ensimmäisen asteen päätökset yhteensä |               |               |               | Ensimmäisen asteen myönteiset päätökset |            |            |            | Hyväksymisaste (%) |            |            |            |
|-----------------|-----------------|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------------------------|------------|------------|------------|--------------------|------------|------------|------------|
|                 |                 | 2009                                  | 2010          | 2011          | 2012          | 2009                                    | 2010       | 2011       | 2012       | 2009               | 2010       | 2011       | 2012       |
| MNE             | BE              | 20                                    | 20            | 15            | 125           | 5                                       | 0          | 0          | 0          | 25,0               | 0,0        | 0,0        | 0,0        |
| MNE             | DE              | 80                                    | 110           | 90            | 355           | 5                                       | 0          | 0          | 5          | 6,3                | 0,0        | 0,0        | 1,4        |
| MNE             | FR              | 55                                    | 50            | 75            | 395           | 0                                       | 0          | 0          | 5          | 0,0                | 0,0        | 0,0        | 1,3        |
| MNE             | LU              | 5                                     | 0             | 35            | 195           | 0                                       | 0          | 0          | 0          | 0,0                | 0,0        | 0,0        | 0,0        |
| MNE             | SE              | 45                                    | 40            | 85            | 95            | 0                                       | 5          | 5          | 0          | 0,0                | 12,5       | 5,9        | 0,0        |
| MNE             | CH              | 15                                    | 0             | 15            | 20            | 5                                       | 0          | 5          | 5          | 33,3               | 0,0        | 33,3       | 25,0       |
| MK              | BE              | 180                                   | 390           | 905           | 625           | 0                                       | 25         | 15         | 15         | 0,0                | 6,4        | 1,7        | 2,4        |
| MK              | DE              | 75                                    | 2 480         | 1 740         | 6 240         | 5                                       | 5          | 5          | 10         | 6,7                | 0,2        | 0,3        | 0,2        |
| MK              | FR              | 50                                    | 340           | 495           | 720           | 5                                       | 15         | 5          | 15         | 10,0               | 4,4        | 1,0        | 2,1        |
| MK              | LU              | 0                                     | 0             | 180           | 230           | 0                                       | 0          | 0          | 0          | 0,0                | 0,0        | 0,0        | 0,0        |
| MK              | SE              | 45                                    | 630           | 720           | 430           | 0                                       | 5          | 0          | 0          | 0,0                | 0,8        | 0,0        | 0,0        |
| MK              | CH              | 30                                    | 135           | 325           | 755           | 15                                      | 15         | 5          | 20         | 50,0               | 11,1       | 1,5        | 2,6        |
| SRB             | BE              | 605                                   | 960           | 1 415         | 945           | 15                                      | 115        | 100        | 55         | 2,5                | 12,0       | 7,1        | 5,8        |
| SRB             | DE              | 675                                   | 4 830         | 6 105         | 13 095        | 15                                      | 30         | 25         | 25         | 2,2                | 0,6        | 0,4        | 0,2        |
| SRB             | FR              | 620                                   | 630           | 380           | 810           | 30                                      | 45         | 25         | 155        | 4,8                | 7,1        | 6,6        | 19,1       |
| SRB             | LU              | 10                                    | 85            | 440           | 530           | 0                                       | 0          | 0          | 0          | 0,0                | 0,0        | 0,0        | 0,0        |
| SRB             | SE              | 560                                   | 4 760         | 2 175         | 2 455         | 20                                      | 25         | 20         | 20         | 3,6                | 0,5        | 0,9        | 0,8        |
| SRB             | CH              | 440                                   | 450           | 400           | 1 295         | 210                                     | 115        | 120        | 70         | 47,7               | 25,6       | 30,0       | 5,4        |
| ALB             | BE              | 215                                   | 125           | 445           | 1 630         | 40                                      | 10         | 30         | 225        | 18,6               | 8,0        | 6,7        | 13,8       |
| ALB             | DE              | 60                                    | 35            | 65            | 115           | 5                                       | 5          | 15         | 15         | 8,3                | 14,3       | 23,1       | 13,0       |
| ALB             | FR              | 315                                   | 435           | 465           | 680           | 15                                      | 15         | 40         | 40         | 4,8                | 3,4        | 8,6        | 5,9        |
| ALB             | LU              | 30                                    | 5             | 15            | 130           | 10                                      | 0          | 0          | 0          | 33,3               | 0,0        | 0,0        | 0,0        |
| ALB             | SE              | 105                                   | 65            | 185           | 985           | 10                                      | 5          | 20         | 45         | 9,5                | 7,7        | 10,8       | 4,6        |
| ALB             | CH              | 10                                    | 5             | 25            | 35            | 0                                       | 0          | 0          | 0          | 0,0                | 0,0        | 0,0        | 0,0        |
| BiH             | BE              | 95                                    | 75            | 295           | 350           | 5                                       | 0          | 0          | 5          | 5,3                | 0,0        | 0,0        | 1,4        |
| BiH             | DE              | 205                                   | 340           | 350           | 2 030         | 15                                      | 10         | 15         | 25         | 7,3                | 2,9        | 4,3        | 1,2        |
| BiH             | FR              | 240                                   | 370           | 110           | 710           | 15                                      | 25         | 15         | 100        | 6,3                | 6,8        | 13,6       | 14,1       |
| BiH             | LU              | 30                                    | 25            | 20            | 195           | 0                                       | 0          | 0          | 0          | 0,0                | 0,0        | 0,0        | 0,0        |
| BiH             | SE              | 95                                    | 105           | 365           | 1 335         | 10                                      | 10         | 5          | 5          | 10,5               | 9,5        | 1,4        | 0,4        |
| BiH             | CH              | 95                                    | 165           | 70            | 225           | 55                                      | 70         | 30         | 20         | 57,9               | 42,4       | 42,9       | 8,9        |
| <b>L-B yht.</b> | <b>Yhteensä</b> | <b>5 005</b>                          | <b>17 660</b> | <b>18 005</b> | <b>37 735</b> | <b>510</b>                              | <b>550</b> | <b>500</b> | <b>880</b> | <b>10,2</b>        | <b>3,1</b> | <b>2,8</b> | <b>2,3</b> |

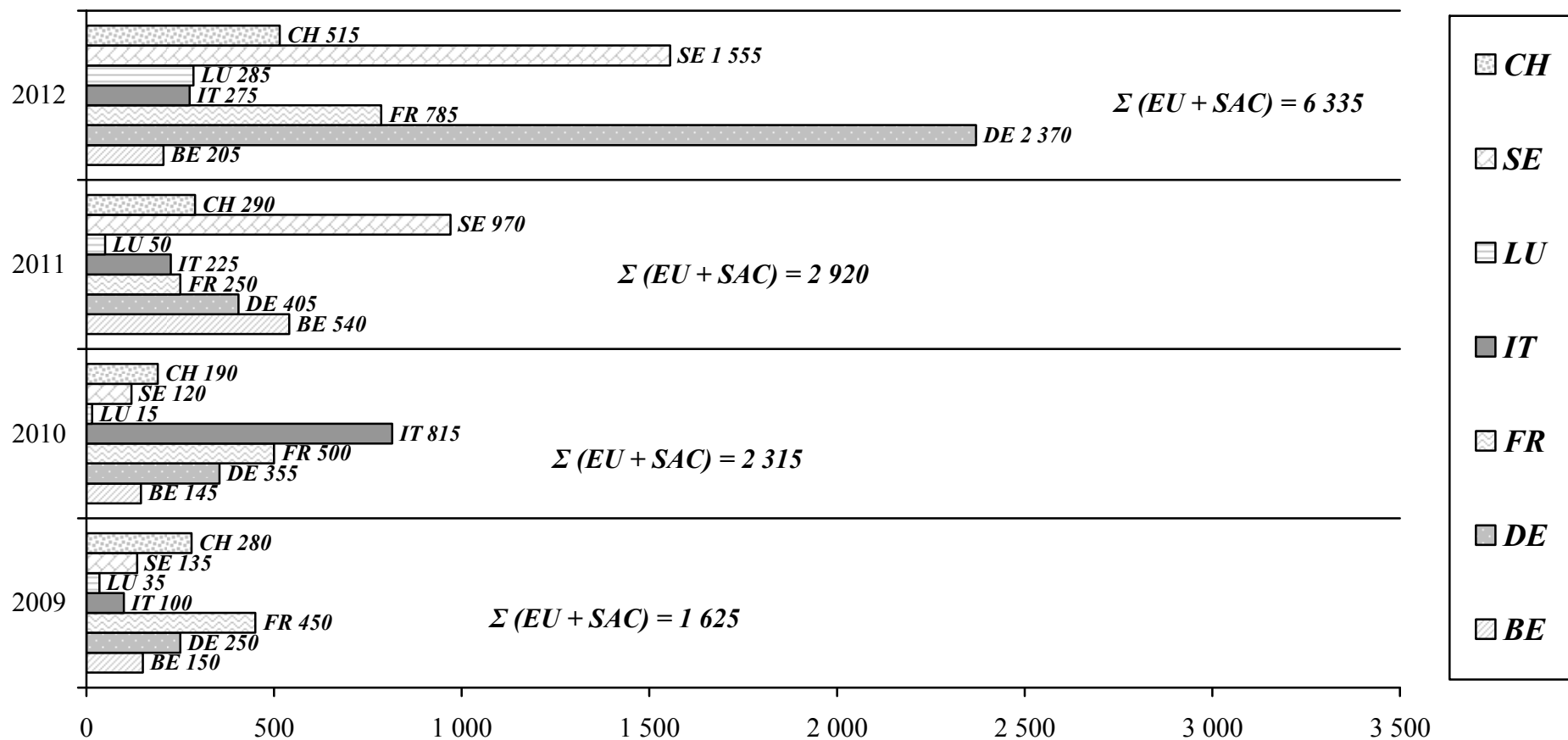
Source: Eurostat

6.5. Albanian kansalaisten EU:n jäsenvaltioissa ja Schengeniin assosioituneissa maissa (SAC) jättämät turvapaikkahakemukset



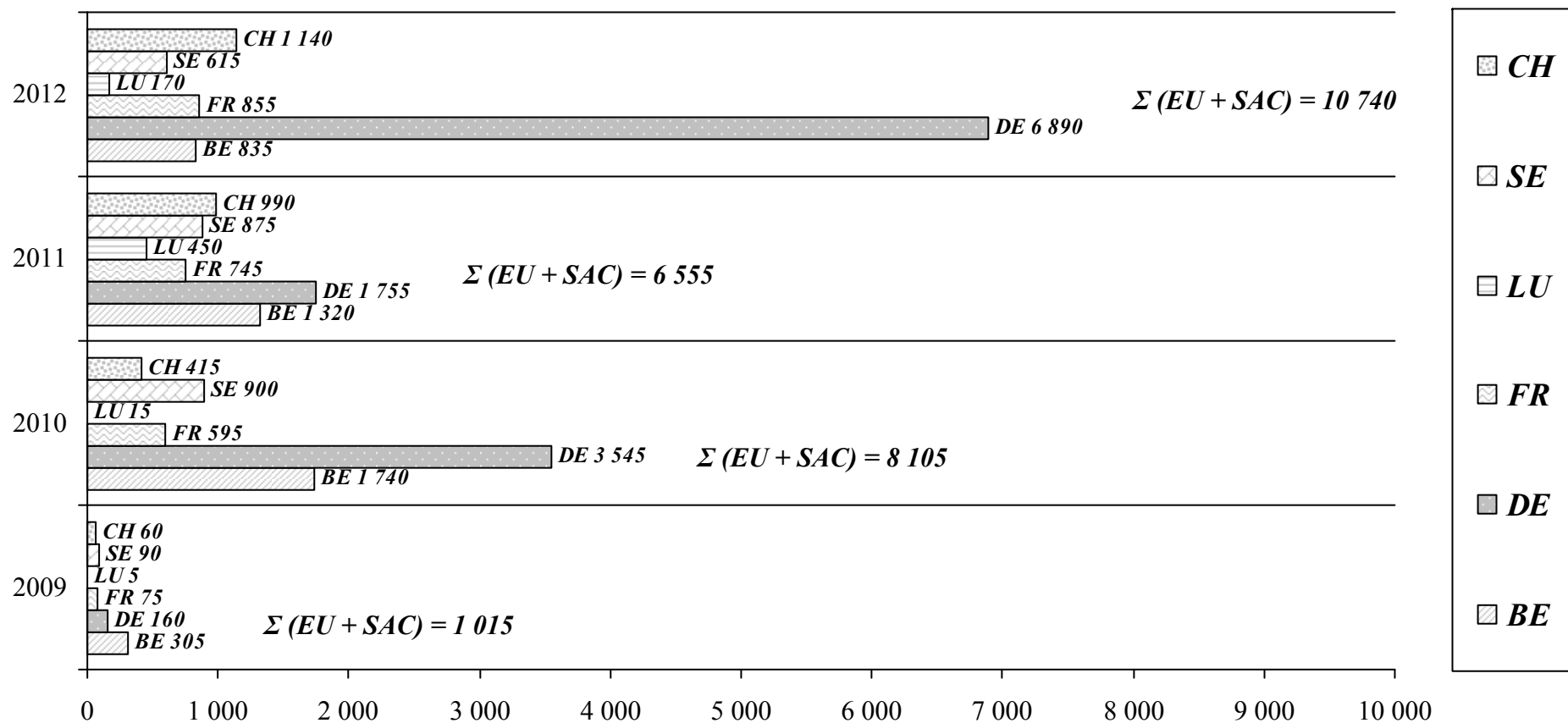
Source: Eurostat

6.6. Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisten EU:n jäsenvaltioissa ja Schengeniin assosioituneissa maissa (SAC) jättämät turvapaikkahakemukset



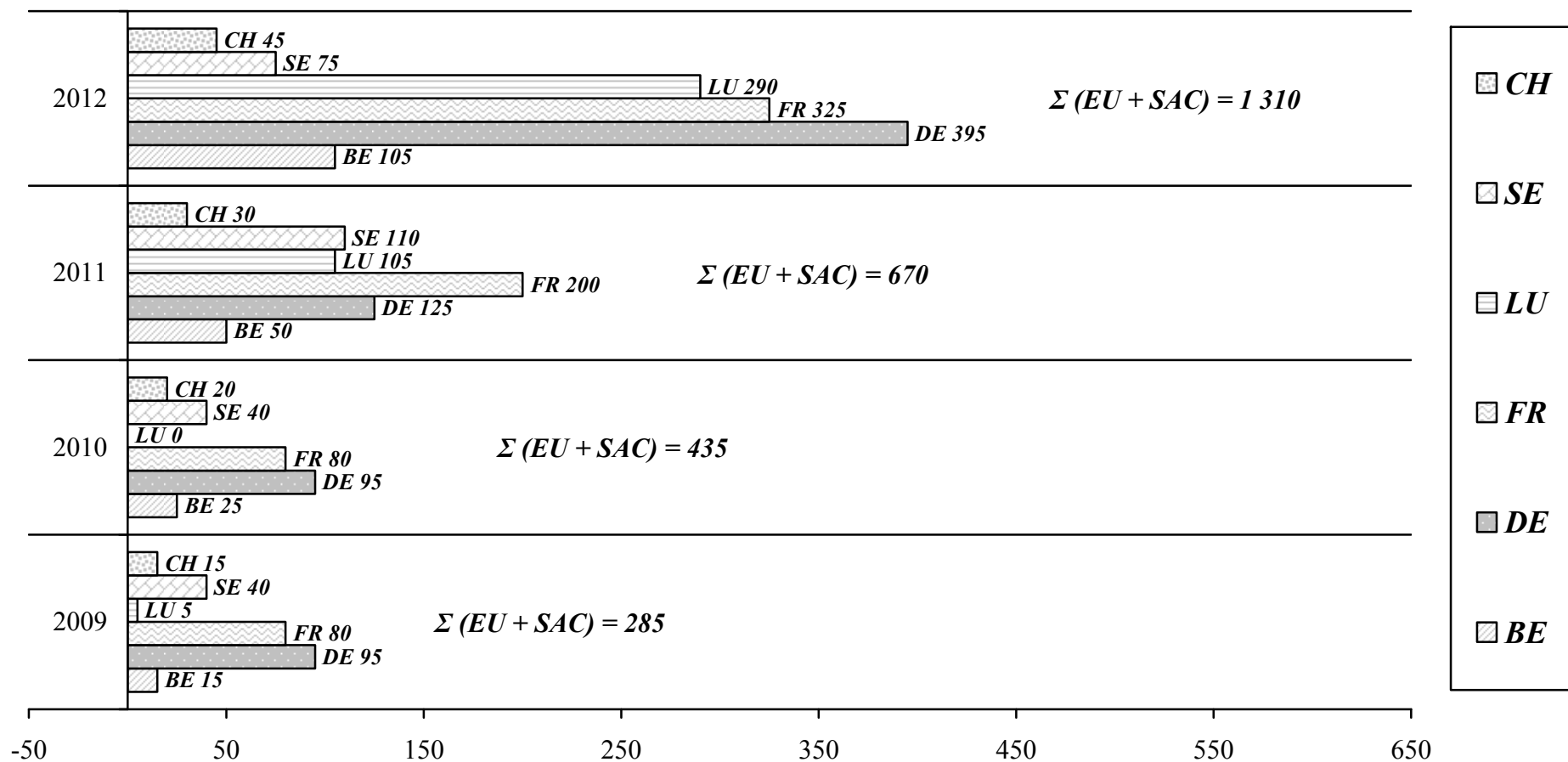
Lähde: Eurostat

6.7. Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kansalaisten EU:n jäsenvaltioissa ja Schengeniin assosioituneissa maissa (SAC) jättämät turvapaikkahakemukset



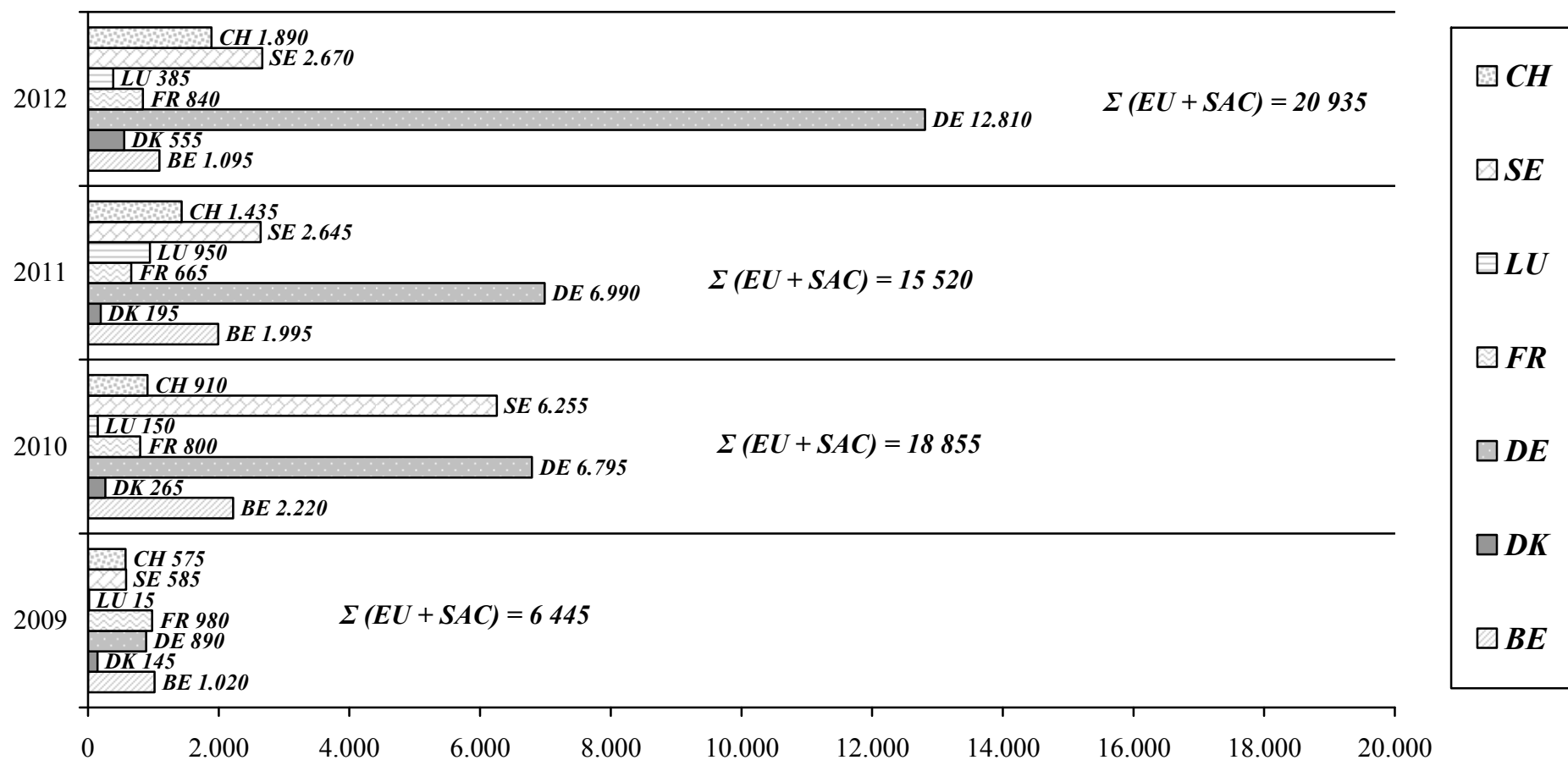
Lähde: Eurostat

6.8. Montenegron kansalaisten EU:n jäsenvaltioissa ja Schengeniin assosioituneissa maissa (SAC) jättämät turvapaikkahakemukset



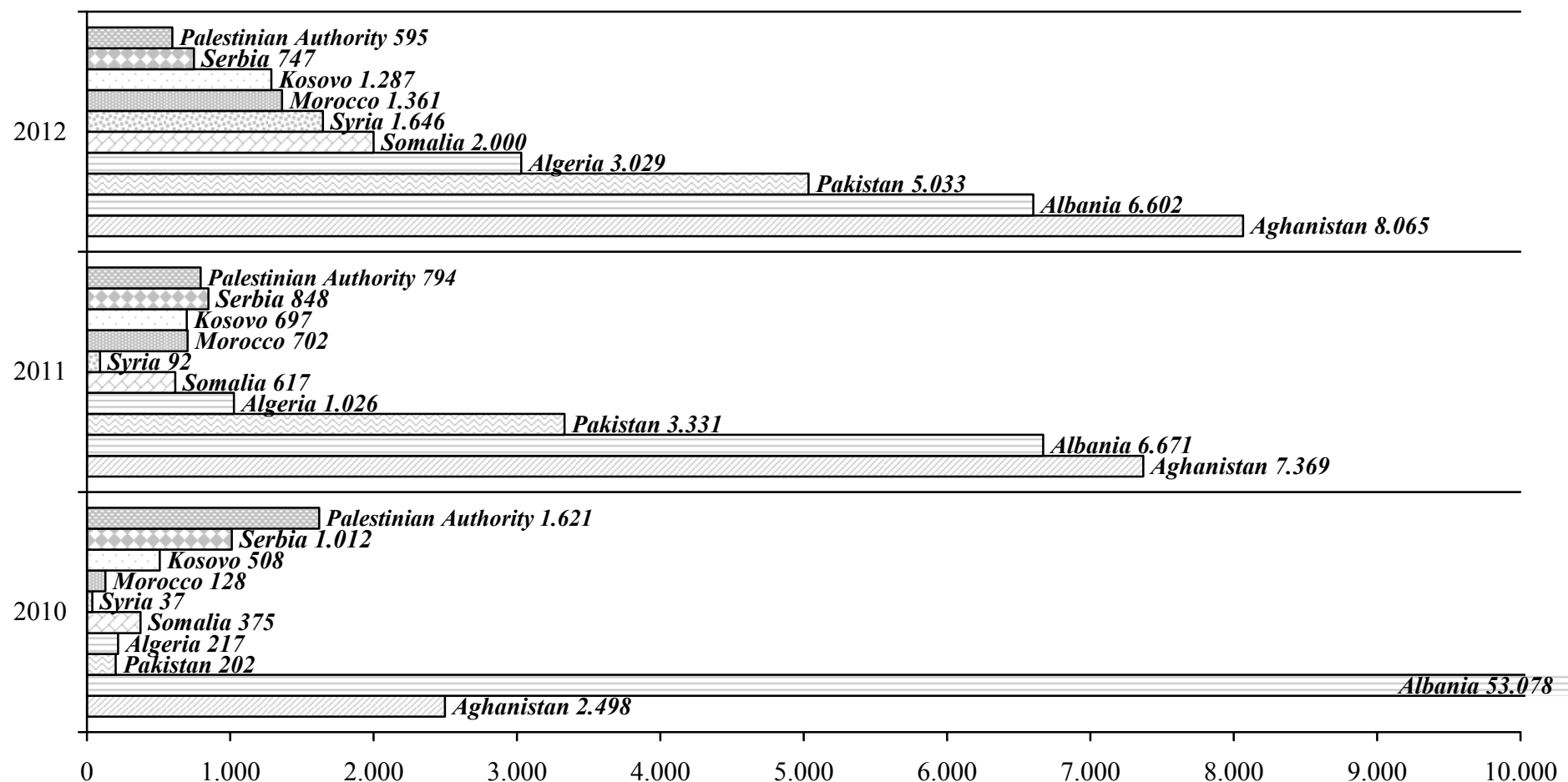
Lähde: Eurostat

## 6.9. Serbian kansalaisten EU:n jäsenvaltioissa ja Schengeniin assosioituneissa maissa (SAC) jättämät turvapaikkahakemukset



Lähde: Eurostat

# 6.10. Havaitut EU:n ulkorajat (vihreillä rajoilla) laittomasti ylittäneet kansalaiset



Lähde: Eurostat