



Bryssel **XXX**
COM(2013) 869 draft

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Välimeren erityistyöryhmän työstä

1. TIIVISTELMÄ

Lampedusan edustalla upposi 3. lokakuuta 2013 alus vieden mukanaan noin 500 siirtolaista. Ihmishenkien menetys sai Euroopan johtajat ja kansalaiset vaatimaan kovaaäänisesti toimenpiteitä.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto päätti 7. ja 8. lokakuuta 2013 pitämässään kokouksessa perustaa Välimeren erityistyöryhmän. Lokakuussa kokoontunut Eurooppa-neuvosto ilmaisi tyytyväisyytensä asian johdosta. Eurooppa-neuvostossa sovittiin määrätietoisiin toimiin ryhtymisestä, jotta tällaisilta inhimillisiltä tragedioilta voitaisiin välttyä jatkossa. Nämä ulkoisen toiminnan alaan kuuluvat toimet keskitettäisiin suojelun tarjoamiseen solidaarisuuden ja vastuun tasapuolista jakoa koskevan periaatteen pohjalta. Lampedusan onnettomuuden johdosta myös ulkoasiainneuvosto keskusteli 18. marraskuuta keinoista tehostaa poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Euroopan parlamentti antoi puolestaan päätöslauselman¹ asiasta 23. lokakuuta.

Erityistyöryhmän kokouksissa käydyissä keskusteluissa kävi ilmi, että koko Välimeren aluetta varten tarvitaan yhdenmukainen lähestymistapaan perustuva kattava toimenpidekokonaisuus, koska Lampedusan traagiset tapahtumat ovat osa pitkään jatkunutta ja monialaista ongelmavyöhytettä. Toimenpiteitä on tarkoitus toteuttaa muun muassa seuraavilla aloilla: apu ja vahvistettu vuoropuhelu lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti; uusi panostus uudelleensijoittamiseen ja alueellisiin suojelutoimiin; laillisten ja turvallisten kanavien kartoittaminen unionin alueelle pääsemiseksi ja yleinen panostus uudelleensijoittamiseen; ihmiskaupan, ihmisten salakuljetuksen ja rikollisverkostojen torjunta; siirtolaisten nopean ja kestävä palautuksen varmistaminen inhimillisellä ja ihmisarvoisella tavalla; EU:n ulkorajaturvallisuuden lujittaminen; hiljattain annettun Eurosur-asetuksen täytäntöönpano; ja tuki jäsenvaltioille, joiden maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmiin kohdistuu painetta.

Tähän tiedonantoon sisältyvissä toimissa noudatetaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa samalla, kun niissä keskitytään välittömiin käytännön ratkaisuihin, jotka mahdollisesti täydentävät Välimeren alueella käynnissä olevaa toimintaa lyhyellä aikavälillä. Erityistyöryhmän keskusteluissa nousi esiin viisi keskeistä toiminta-alaa, joiden maantieteellinen soveltamisala on laaja ulottuen lähtö- ja kauttakulkumaista unionin rannoille. Tavoitteena on estää siirtolaisia lähtemästä vaarallisille ylitysmatkoille. Kyseiset alat ovat

- 1) yhteistyötoimet kolmansien maiden kanssa;
- 2) alueellinen suojelu, uudelleensijoittaminen ja laillisten väylien kehittäminen Eurooppaan pääsemiseksi;

¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma 23. lokakuuta 2013 siirtolaisvirroista Välimeren alueella ja erityisesti traagisista tapahtumista Lampedusan edustalla (2013/2827(RSP)).

- 3) ihmiskaupan, ihmisten salakuljetuksen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta;
- 4) rajavalvonnan tehostaminen meritilannetietoisuuden parantamiseksi ja siirtolaisten suojelemiseksi ja pelastamiseksi Välimerellä;
- 5) siirtolaistulvan kohteeksi joutuvien jäsenvaltioiden auttaminen ja niiden taakan jakaminen.

Lokakuussa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti erityistyöryhmän kokouksissa vahvistettiin, että välittömiä toimenpiteitä on täydennettävä pitkäkestoisemmilla aloitteilla, jotka perustuvat parhaimpiin saatavilla oleviin tutkimustuloksiin ja joilla pyritään puuttumaan siirtolaisuuden perimmäisiin syihin (esim. köyhyys, ihmisoikeusloukkaukset, konfliktit, toimeentulomahdollisuuksien puute, kehnot työolot ja työttömyys). Aloitteita tarvitaan maahanmuuttoa ja turvapaikkaa koskevan oikeudellisen ja hallinnollisen kehyksen uudistamiseksi kauttakulkumaissa. Kaikki EU:n toimet on nähtävä osana EU:n laajempia poliittisia suhteita asianomaisiin kumppanimaihin ja -alueisiin. Toimet eivät voi olla erillisiä Euroopan naapuruuspolitiikasta eivätkä maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan toimintakehyksestä. Nämä toimet ovat kytköksissä pidempikestoiseen toimintaan ja sisältyvät jo EU:n pitkän aikavälin strategioihin. Ne ovat myös ratkaisevassa asemassa, kun pyritään estämään ihmisiä lähtemästä vaaralliselle matkalle Eurooppaan.

Kaikkien tämän tiedonannon mukaisten toimien on oltava täysin linjassa kansainvälisten ihmisoikeusnormien kanssa, mukaan lukien EU:n perusoikeuskirja², yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, YK:n pakolaissopimus vuodelta 1951, palautuskiellon periaate ja asiassa sovellettava EU:n säännöstö. Henkilötietoja koskevien säännösten aukottomaan täytäntöönpanoon on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Tämä tiedonanto esitetään oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 5. ja 6. joulukuuta järjestettävässä kokouksessa keskustelua varten. Puheenjohtajavaltio esittelee keskustelun tulokset 19. ja 20. joulukuuta kokoontuvalle Eurooppa-neuvostolle.

Tämän tiedonannon jatkotoimena kaikkien alan toimijoiden olisi pohdittava, mitä resursseja ja varoja olemassa olevien budjettirajoitusten puitteissa voitaisiin saada käyttöön, jotta voidaan toteuttaa toimet ja saavuttaa niiden tärkein tavoite eli estää Lampedusan kaltaisten tragedioiden toistuminen tulevaisuudessa. Euroopan komissio raportoi säännöllisesti neuvostolle ja Euroopan parlamentille tämän tiedonannon täytäntöönpanon edistymisestä.

2. PROSESSI

Euroopan komissio on Välimeren erityistyöryhmän puheenjohtaja, missä ominaisuudessa se järjesti tätä tiedonantoa valmistellessaan kaksi työryhmän kokousta, yhden 24.

² Erityisesti sen 2, 4, 18 ja 19 artikla.

lokakuuta ja toisen 20. marraskuuta 2013. Euroopan ulkosuhdehallinto ja kaikki jäsenvaltiot osallistuivat kokouksiin yhdessä niiden EU:n virastojen kanssa, joilla on välitön rooli prosessissa (EASO, Frontex, Europol, FRA ja EMSA).

Tätä tiedonantoa laadittaessa on kuultu myös muita tahoja, mukaan lukien assosioituneet maat, UNHCR, IOM, ICMPD, Siirtolaisuuspolitiikan keskus, IMO, UNODC ja Interpol.³

3. TOIMINTALINJAT

Erityistyöryhmä on laatinut seuraavat toimintalinjat:

³ Tällaisten organisaatioiden aseman tunnustaminen tässä tiedonannossa ei vaikuta rahoituspäätöksiin, jotka tehdään tiedonannossa esitettyjen toimien täytäntöönpanon yhteydessä.

1) Yhteistyötoimet kolmansien maiden kanssa

Kolmansien maiden kanssa yhteistyössä toteutettavat toimet ovat yksi tehokkaimmista keinoista estää ihmisiä yrittämästä pääsyä EU:n alueelle laittomia kanavia pitkin ja siten vaarantamasta henkeään.

Kolmannet maat ovat ensisijaisia kumppaneita, kun pyritään puuttumaan laittoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin, seuraamaan muuttovirtoja, keräämään tietoja reiteistä ja verkostoista, hajottamaan salakuljettajien ja ihmiskauppioiden verkostoja ja osallistumaan kestävien ratkaisujen löytämiseen Välimeren muuttovirtoihin. Osana EU:n ulkosuhdetoimintaa on erittäin tärkeää tehostaa edelleen muuttoliikettä ja kehitystä koskevaa toimintaa ja yhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa muun muassa parantamalla niiden valmiuksia hallinnoida eri ryhmistä koostuvia muuttovirtoja ja auttamalla varmistamaan, että niiden maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmät vastaavat kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja. Lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa muuttoliikkeestä käytävää poliittista vuoropuhelua on syytä lisätä luottamuksen ja myönteisen kanssakäymisen edistämiseksi kumppaneiden kanssa, koska muuttoliike koskettaa syvästi molempia osapuolia.

Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa tarjoaa kehyksen alan vuoropuhelulle ja yhteistyölle kaikkien kolmansien maiden kanssa. Tarvitaan poliittista työntövoimaa, jotta voidaan lisätä kokonaisvaltaisen lähestymistavan tuloksellisuutta ja vaikutusta sekä varmistaa edistymisen maahanmuutosta, liikkuvuudesta ja turvallisuudesta käytävässä vuoropuhelussa ja liikkuvuuskumppanuuksista käytävissä neuvotteluissa. Toimissa, joita toteutetaan myös yhteistyössä alan kansainvälisten järjestöjen kanssa, keskitytään jatkossakin Euroopan naapuruuspolitiikan maihin, strategiaan kumppaneihin sekä määrättyihin lähtö- ja kauttakulkumaihin.

Muuttoliikkeen luonteen huomioon ottaen Välimeren etelärannikolla sijaitseville kauttakulkumaille on tarjottava kannustimia, jotta ne ryhtyisivät yhteistyöhön sellaisten siirtolaisten suhteen, jotka eivät ole niiden kansalaisia. Tämän vuoksi EU:n on omaksuttava laajempi näkökulma maahanmuuttoon ja kommunikoitava asiasta myönteiseen sävyyn. Suhteissa kumppanimaihin on myös otettava huomioon niiden erityiset haavoittuvuudet ja odotukset muuttoliikkeen osalta samoin kuin niiden näkemys, jonka mukaan EU haluaa keskittyä turvallisuusnäkökohtiin, takaisinottoon/palauttamiseen ja laittoman maahanmuuton torjumiseen.

Tässä yhteydessä ehdotetut toimet keskittyvät lyhyellä aikavälillä aloitettavaan tai tehostettavaan toimintaan, jolla pyritään saavuttamaan edellä mainitut tavoitteet muun muassa lisäämällä EU:n ja kansallisten välineiden yhteensovittamista. Liikkuvuuskumppanuudet, tiedotuskampanjat, diplomaattiset aloitteet ja valmiuksien kehittäminen ovat tämän lähestymistavan keskeisiä osia. Euroopan ulkosuhdehallinnolla on keskeinen rooli tiedonannon tässä kohdassa esiteltyjen toimien täytäntöönpanossa. Kolmansien maiden kanssa tehtävä pitkäkestoinen yhteistyö täydentää näitä lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimenpiteitä.

Toimet

- Erityistoimet kauttakulkumaissa

1.1 Komission ja jäsenvaltioiden olisi huolehdittava, että Tunisian kanssa hiljattain solmitun liikkuvuuskumppanuuden allekirjoittaminen saa riittävää poliittista huomiota, ja aloitettava kumppanuuden täytäntöönpano.

Marokon kanssa hiljattain allekirjoitettuun liikkuvuuskumppanuuteen sisältyvien yhteistyöaloitteiden täytäntöönpanoa olisi jatkettava. Samoin olisi tuettava Marokon viranomaisia kansallisen ihmisoikeusneuvoston raporttiin sisältyvien, uuden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan käyttöönottoa koskevien suositusten aukottomassa täytäntöönpanossa.

Jordanian kanssa joulukuussa 2012 aloitettu vuoropuhelu maahanmuutosta, liikkuvuudesta ja turvallisuudesta on edennyt myönteisesti, joten neuvottelut liikkuvuuskumppanuudesta olisi aloitettava viipymättä.

Yhtenä ensisijaisena tavoitteena on aloittaa maahanmuuttoa, liikkuvuutta ja turvallisuutta käsittelevä vuoropuhelu myös muiden Välimeren eteläpuolisten maiden eli Egyptin, Libyan, Algerian ja Libanonin⁴ kanssa.

Päätös asiassa tehdään maakohtaisen arvioinnin perusteella ottaen huomioon maiden valmiudet ja halukkuus toisaalta parantaa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden hoitamista kansainvälisten normien mukaisesti ja toisaalta tehostaa EU:n kanssa tekemäänsä alan yhteistyötä.

Siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksiin liittyviä huolenaiheita olisi käsiteltävä järjestelmällisesti kolmansien maiden kanssa käytävässä vuoropuhelussa ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevan EU:n strategisen kehyksen ja toimintasuunnitelman (toimi 14) mukaisesti. Samoin olisi tarjottava apua moitteettomasti toimivien turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmien kehittämiseen. EU:n virastojen, esimerkiksi Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO), perusoikeusviraston ja Frontexin, sekä jäsenvaltioiden, kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan aloitteet, joilla pyritään kehittämään turvapaikka-, vastaanotto-, maahanmuutto- ja rajaturvallisuusasioihin liittyviä valmiuksia, voivat olla tärkeä osa liikkuvuuskumppanuuksia.

Liikkuvuuskumppanuuksien rahoitusjärjestelyjä pitäisi tarkastella uudelleen, jotta jäsenvaltiot saataisiin osallistumaan kehityshankkeisiin nykyistä aktiivisemmin.

⁴ Libanonin viranomaisten auttamista harkitaan yhdenmisen rajaturvallisuuden kehittämiseksi. Tavoitteena on vahvistaa valtion laitoksia ja parantaa virastojen välistä yhteistyötä. EU haluaa edistää oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa yhdenmisen rajaturvallisuuteen. Lähestymistapa kattaa ihmisten ja tavaroiden laillisen liikkumisen sekä siirtolaisvirtojen hallinnoinnin. EU harkitsee parhaillaan myös eri tapoja tukea Libanonin asevoimia.

Liikkuvuuskomppanuuksia pitäisi hyödyntää myös strategisesta näkökulmasta muuttoliikettä koskevan alueellisen yhteistyön edistämiseksi.

1.2 Vuoropuhelua valikoiduista huolenaiheista valikoitujen Pohjois-Afrikan ja Sahelin alueen maiden kanssa edistetään, jotta ne tehostaisivat ihmisten salakuljettajien ja ihmiskauppioiden verkostojen vastaisia toimia. Tunisian viranomaisten kanssa pitäisi keskustella toimenpiteistä, joilla pyritään lopettamaan tunisialaisalusten tarjoaminen Libyassa toimiville ihmisten salakuljettajille. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi alusten rekisteröinti ja tietoliikenteen jäljittäminen. Vastaavanlaisia prosesseja olisi rohkaistava myös muissa Pohjois-Afrikan maissa. Varsinkin Egyptin viranomaisia pitäisi kannustaa kiinnittämään enemmän huomiota ihmisten salakuljetukseen Siinailla ja sen torjunnan tehostamiseen. Sudanin viranomaisia pitäisi kehottaa torjumaan niiden alueella toimivia rikollisjärjestöjä, jotka avustavat Afrikan sarvesta Välimerelle suuntautuvassa siirtolaisten ja pakolaisten salakuljetuksessa ja kaupassa. Nigerian viranomaisia pitäisi puolestaan tukea, jotta ne suojelisivat paremmin heikoimmassa asemassa olevia kansalaisiaan joutumasta ihmiskaupan uhreiksi.

1.3 Libya ei tällä hetkellä pysty puuttumaan ihmisten salakuljettajien ja ihmiskauppioiden toimintaan, koska maan turvallisuus- ja poliittinen tilanne on epävakaa ja institutionaaliset ja hallinnolliset valmiudet rajalliset. Siksi siitä on muodostunut eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen pääasiallinen lähtö- ja kauttakulkumaa keskisen Välimeren alueella. Tilanteen korjaamiseksi EU:n pitäisi jatkaa kokonaisvaltaisen tuen antamista Libyalle edistämällä maan vakauttamista, parantamalla hallintoa ja turvallisuutta sekä puuttumalla radikalisoitumiseen, terrorismiin, väkivaltaisten ääriliikkeiden toimintaan ja ihmisoikeusrikkomuksiin. Käynnissä olevassa EU:n rajavalvonnan avustusoperaatiossa (EUBAM) ja Sahara–Välimeri-hankkeessa annetaan lisäksi erittäin tärkeää apua yhdenmetyt rajaturvallisuuden järjestelmän kehittämiseen. Jäsenvaltioiden ja Frontexin on syytä pohtia, miten näitä aloitteita voitaisiin tukea enemmän. Samanaikaisesti EU jatkaa avun antamista sellaisen maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän luomiseksi Libyaan, joka on kaikilta osin kansainvälisten ihmisoikeusnormien mukainen. Koska Libya on työtä hakevien siirtolaisten vastaanottajamaa, sen työvoimaministeriön yhtenä ensisijaisena tavoitteena on luoda selkeä viranomaismenettely tällaisten työnhakijoiden tapausten käsittelemiseksi laittoman muuttoliikkeen vähentämiseksi. Tavoitetta on syytä tukea. EU jatkaa yhteistyötä Libyan viranomaisten kanssa tarkoituksenaan puuttua tiettyihin käytäntöihin, kuten siirtolaisten mielivaltaisiin pidätyksiin ja kaltoinkohteluun säilöönottokeskuksissa ja muualla, sekä parantaa säilöönottokeskusten olosuhteita. EU kiinnittää erityistä huomiota siihen, että Libya huolehtii kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ihmisten oikeuksien kunnioittamisesta, säätää turvapaikkalainsäädäntöä ja vakiinnuttaa YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) aseman.⁵ Laitonta muuttoliikettä Libyassa torjuvien

⁵ Komissio pohtii päätöstä, jolla eurooppalaisesta naapurisuuden ja kumppanuuden välineestä rahoitettaisiin 10 miljoonan euron ohjelma, jossa keskitytään maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista vastaavien viranomaisten oikeudellisten ja institutionaalisten rakenteiden ja valmiuksien parantamiseen kansainvälisten normien ja parhaiden käytäntöjen mukaisesti. Tavoitteena on varmistaa, että siirtolaisten

yhteyshenkilöiden verkosto olisi perustettava heti, kun maan turvallisuustilanne sen sallii. Komissio on sitoutunut aloittamaan maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisen vuoropuhelun maahanmuutosta, liikkuvuudesta ja turvallisuudesta Libyan viranomaisten kanssa heti, kun olosuhteet sen sallivat. Näitä toimia täydennetään EU:n muilla turvallisuusalan hankkeilla ja ohjelmilla.

1.4 Turkki on sekin merkittävä laittomien siirtolaisvirtojen kauttakulkumaa. Reitti EU:hun kulkee Traakianmeren ja Välimeren kautta. Vaikka Turkilla on jo hyvät valmiudet torjua tätä ilmiötä ja se toimii asiassa aktiivisesti, on erittäin tärkeää jatkaa vuoropuhelua ja yhteistyötä Turkin viranomaisten kanssa, jotta voidaan edelleen parantaa niiden valmiuksia hajottaa laitonta maahanmuuttoa järjestävät salakuljetusverkot, estää ihmisten salakuljetus rajavalvontaa lisäämällä, varmistaa nopea tiedonvaihto siitä kiinnostuneiden jäsenvaltioiden kanssa ja saattaa takaisinottosopimuksen täytäntöönpano päätökseen. Tässä yhteydessä on tärkeää perustaa Libyaan kaavailun yhteyshenkilöverkoston kaltainen verkosto Turkkiin. EU:lle on myös erittäin tärkeää jatkaa Turkin avustamista maan rajaturvallisuus-, viisumi-, maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmien kehittämisessä vastaamaan EU:n normeja, joita Turkki ehdokasmaana pyrkii noudattamaan.

1.5. Kauttakulkumaiden kanssa toteutettavia toimia on täydennettävä ottamalla paremmin huomioon itäisen ja läntisen Afrikan lähtömaat, mikä tapahtuu poliittista vuoropuhelua käymällä ja yhteistyötä lisäämällä. Muuttoliikettä koskevalla vuoropuhelulla, virallisilla yhteydenotoilla ja kanssakäymisen lisäämisellä maiden ja alueellisten kumppaneiden kanssa voi olla huomattavaa myönteistä vaikutusta. EU:n erityisedustajilla on siinä oma roolinsa. Samanaikaisesti jatketaan yhteistyötä sosioekonomisten olosuhteiden ja työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi. Kohderyhmänä ovat kansalaiset, joille laitton maahanmuutto olisi muutoin houkutteleva vaihtoehto. Muuttoliikkeen hallinnan kehittämiseen kansallisella ja alueellisella tasolla annettavalla tuella pitäisi voida torjua ihmiskauppaa, helpottaa syytteiden nostamista ihmiskauppiaita vastaan ja auttaa uhreja nykyistä tehokkaammin. EU:n pitäisi käytettävissä olevia varoja ja välineitä, myös ihmisoikeusasiakirjoja, hyödyntämällä pyrkiä edistämään kaikkien siirtolaisten ihmisoikeuksien kunnioittamista kumppanimaissa ja -alueilla. Erityishuomiota on kiinnitettävä haavoittuviin ryhmiin sekä turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten erikoisoikeuksiin. EU:n pitäisi pyrkiä ehkäisemään ja ratkomaan pitkittyneitä pakolaistilanteita ja parantamaan pakolaisten suojelua ja turvallisuutta pakolaisleireillä (esim. EU:n vakautusvälineen avulla). Tässä yhteydessä olisi tuettava myös innovatiivisia ohjelmia.

- Alueelliset lähestymistavat

kohtelu perustuu ihmisoikeuksien, ihmisarvon ja kansainvälistä suojelua koskevien normien täysimääräiseen kunnioittamiseen. Ohjelman yhtenä painopisteenä on siirtolaisten elinolojen parantaminen säilönnötkeskuksissa. Ohjelman tavoitteet pyritään saavuttamaan tarkistamalla hallinnollisia menettelyjä, parantamalla siirtolaisille tarjottavia palveluja ja helpottamalla heidän työllistymistään.

1.6 Olisi suunniteltava tiedotus- ja valistuskampanjoita lähinnä osana laajempia muuttoliikkeeseen liittyviä EU:n toimia. Tavoitteena on tiedottaa selkeästi ja lisätä tietoisuutta niistä vakavista vaaroista, jotka uhkaavat EU:hun laittomia kanavia pitkin pyrkiviä siirtolaisia. Tällaisille vaaroille altistutaan muun muassa laittomilla merimatkoilla sekä salakuljettajien ja ihmiskauppioiden taholta.

Olisi omaksuttava EU:n ja jäsenvaltioiden aiempiin aloitteisiin perustuvia innovatiivisia lähestymistapoja, jotta mahdollisimman monet siirtolaiset tavoitettaisiin lähtö- ja kauttakulkumaissa. Painopiste on Afrikan maissa sekä asianomaisissa Lähi-idän ja Aasian maissa.

Kampanjoissa olisi annettava tietoa myös laillisista maahanmuuttokanavista. Tiedotuskampanjoissa olisi hyödynnettävä maastamuuttajayhteisöjen verkostoja, ja ne olisi laadittava yhteistyössä kolmansien maiden viranomaisten, kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

EU:n maahanmuuttajaportaali valjastetaan tähän tarkoitukseen, minkä lisäksi käytetään muita tiedonlevitystapoja.

1.7 EU:n välimerellisten jäsenvaltioiden ja Pohjois-Afrikan maiden välisestä Välimeren Seahorse-verkosta järjestetään julkinen tarjouskilpailu vuonna 2014, ja verkko perustetaan vuonna 2015. Verkoston puitteissa osallistujamaat voivat vaihtaa tietoja vaaratilanteista ja partioinnista ilman välikäsiä ja lähes reaaliajassa satelliittiviestintää käyttäen. Käynnissä olevia toimia pitäisi vahvistaa, jotta myös Tunisia, Algeria ja Egypti saataisiin houkuteltua mukaan verkostoon.⁶

1.8 Lähtömaiden mahdollisesta osallistumisesta merivalvontaoperaatioihin olisi keskusteltava Frontexin ja Eurosurin puitteissa. Toimintaa pitäisi täydentää vuoropuhelulla ja avulla, joiden tavoitteena on kannustaa kolmansia maita vahvistamaan valmiuksiaan 1) torjua lähtömaissa toimivia ihmisten salakuljetusverkostoja ja siten estää siirtolaisten joutumista salakuljettajien uhreiksi, 2) parantaa maa- ja merirajojensa valvontaa ja 3) luoda mekanismeja, jotka mahdollistavat laittomien siirtolaisten turvallisen paluun lähimpään ja turvallisimpaan lähtöpisteeseen.

Osalla jäsenvaltioista on kokemusta yhteispartioinnista kolmansien maiden aluevesillä, ja sitä pitäisikin harjoittaa aina kun se on toteutuskelpoista ja aiheellista⁷. Frontexilla tulee olemaan keskeinen rooli edellä mainitun toiminnan, erityisesti valmiuksien kehittämisen, tukemisessa sen toimivaltuuksien rajoissa. Tässä yhteydessä pitäisi luoda synergioita EU:n Pohjois-Afrikassa hyödyntämien muiden valmiuksienkehittämisvälineiden kanssa.

1.9 Osallistumisesta Pohjois-Afrikan rannikkovaltioiden etsintä- ja pelastusvalmiuksien kehittämiseen olisi harkittava maiden nykyisten valmiuksien ja tarpeiden pohjalta.

⁶ Käynnissä oleva rannikkovartiostojen yhteistyö tarjoaa sekin mahdollisuuden edistää EU:n ja Pohjois-Afrikan maiden välistä vuoropuhelua.

⁷ Kaikissa alan toimissa pitäisi kunnioittaa perusoikeuksia, myös palautuskiellon periaatetta.

1.10 Strategisten ja taktisten tietojen vaihtoa EU:n jäsenvaltioiden ja Afrikan maiden välillä olisi parannettava. Afrikan ja Frontexin tiedusteluyhteisön saavutukset ovat tästä yksi esimerkki. Yhteisiä riskianalyyskejä olisi laadittava määrääjain.

1.11 Poliittista vuoropuhelua ja diplomaattisia aloitteita, myös yhteisiä virallisia yhteydenottoja⁸, pitäisi kehittää kaikkia EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla tarjolla olevia kannustimia ja vipuvaikutuksia koordinoitusti hyödyntäen, jotta voidaan parantaa EU:n valmiuksia saavuttaa maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan tavoitteet menestyksellisesti. Valmiudet liittyvät muun muassa takaisinottosopimusten neuvottelemiseen ja täytäntöönpanoon, kansainvälisten suojelujärjestelmien kehittämiseen sekä salakuljetus- ja rikollisverkostojen torjuntaan. Tällaisista aloitteista pitäisi sopia tärkeimpien Afrikassa ja Aasiassa sijaitsevien laittoman siirtolaisuuden lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Tässä yhteydessä olisi kartoitettava keinoja, joilla alan yhteistyö voitaisiin ottaa huomioon osana laajempaa kannustimiin perustuvaa lähestymistapaa⁹. Näiden pyrkimysten tuloksia pitäisi tukea lisäämällä Frontexin koordinoituja operaatioita palauttamisprosessin helpottamiseksi.

Asianomaisten kolmansien maiden kanssa olisi tässä yhteydessä sovittava toimenpiteistä, joiden avulla voidaan nykyistä tehokkaammin identifioida palautettavat henkilöt ja myöntää heille uudet asiakirjat. Toimet olisi kohdistettava tärkeimpiin laittoman muuttoliikkeen lähtömaihin. EU:n myöntämän kulkuluvan (karkotustapauksissa käytettävä vakimuotoinen matkustusasiakirja) hyväksyminen nykyistä laajemmin tukisi näitä toimia.

1.12 Huhtikuussa 2014 järjestettävää EU:n ja Afrikan huippukokousta samoin kuin muuttoliikkeestä ja kehityksestä vuoden 2014 jälkipuoliskolle suunniteltua Euroopan ja Afrikan ministerikokousta (Rabatin prosessi) silmällä pitäen muuttoliikkeestä pitäisi käydä kokonaisvaltaista keskustelua (kattaen mm. vapaaehtoisen paluun, takaisinoton, uudelleenkotoutumisen, vastaanoton, kansainvälisen suojelun, ihmisten salakuljetuksen ja rikollisverkostojen torjumisen, valmiuksien kehittämisen, siirtolaisten ihmisoikeudet ja laittoman muuttoliikkeen perimmäiset syyt).

Vuonna 2014 käynnistyvissä uuden sukupolven Euromed Migration- ja Euromed Police -ohjelmissa arvioinnit olisi otettava asianmukaisesti huomioon, jotta ohjelmista muodostuisi tehokkaampia vuoropuhelu- ja yhteistyöfoorumeja. Lisäksi kahdenvälistä alueellista vuoropuhelua Saharan eteläpuolisten maiden kanssa olisi lisättävä. Tässä yhteydessä kumppanimaita olisi rohkaistava ottamaan käyttöön yhdenmetyt

⁸ Maahan syystä tai toisesta jäämään joutuneiden siirtolaisten lähtömaissa sijaitsevien EU:n edustustojen päälliköiden olisi tarvittaessa yhdessä muiden jäsenvaltioiden suurlähettiläiden kanssa otettava virallisesti yhteyttä toimivaltaisiin kansallisiin viranomaisiin. Näin voidaan lisätä ulkoisten toimien johdonmukaisuutta EU:n ja kansallisen tason välillä. Yhteydenotot olisi koordinoitava Euroopan ulkosuhdehallinnon, komission ja asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa.

⁹ Esimerkiksi AKT-EU-kumppanuussopimuksesta (Cotonoun sopimus) AKT-maille johtuva takaisinottovelvoite.

rajaturvallisuuden kansallisia toimenpiteitä ihmisten salakuljettajien torjumiseksi. Toimenpiteiden on oltava linjassa huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan YK:n järjestön (UNODC) parhaiden käytänteiden kanssa, ja kumppanimaat voivat saada jäsenvaltioiden asiantuntijoilta tukea niiden suunnitteluun.

1.13 Poliisiyhteistyön aloittamisen ja Afripolin perustamisen tueksi voitaisiin luoda ohjelma, joka ammentaa olevassa olevista alan EU-aloitteista, esimerkiksi Interpolin toteuttamasta Länsi-Afrikan poliisitietojärjestelmästä. Tavoitteena on koordinoita poliisin kansallisia tiedonhankinta- ja tutkintavalmiuksia Afrikassa muun muassa ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen torjumiseksi. Interpolin, UNODC:n ja muiden alan organisaatioiden tuki asiassa voi osoittautua ratkaisevaksi. Ohjelman puitteissa pitäisi varmistaa synergioiden toteutuminen Afrikan unionin rajaohjelman kanssa.

1.14 On varmistettava laittomien siirtolaisten nopea ja tehokas palauttaminen inhimillisellä ja ihmisarvoisella tavalla EU:n perusoikeuskirjan, EU:n säännösten ja kansainvälisten ihmisoikeusnormien mukaisesti ja mahdollisuuksien mukaan vapaaehtoisuuden pohjalta. Täydentävänä toimenpiteenä käytettävän taloudellisen ja teknisen avun määrää pitäisi tietyissä olosuhteissa lisätä paluumuuttajien sosiaalisen ja taloudellisen uudelleenkotoutumisen tukemiseksi. Lisäksi pitää varmistaa yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa tehokas järjestelmä sellaisten henkilöiden palauttamiseksi, jotka eivät lähde vapaaehtoisesti. Taloudellista ja teknistä apua tarjottaessa pitäisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei luoda asianomaisen kolmannen maan rakenteiden kanssa päällekkäisiä rakenteita eikä myöskään vetotekijöitä. Paluu olisi mahdollisuuksien mukaan järjestettävä ensisijaisesti lähtömaahan kauttakulkumaan sijaan.

1.15 Jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä, tiedonvaihtoa ja synergioita kehitetään tuetun vapaaehtoisen paluun ohjelmien osalta oikeus- ja sisäasioiden alalla toimivien EU:n virastojen ja muiden sidosryhmien (IOM, kansalaisjärjestöt) avustuksella. Yhteistyö kattaa jäsenvaltioiden uudelleenkotouttamistoimet ja aloitteet, joiden kohteena ovat lähtö- tai kauttakulkumaat ja joilla varmistetaan laittomien maahanmuuttajien kestävä paluu. Vuodesta 2014 tätä yhteistyötä kehitetään Euroopan muuttoliikeverkoston puitteissa.

2) Alueelliset suojeluohjelmat, uudelleensijoittaminen ja paremmat lailliset väylät Eurooppaan

Uudelleensijoittaminen on yksi keskeinen keino, jolla suojelua tarvitsevat ihmiset voivat saapua turvallisesti unionin alueelle ilman vaarallista Välimeren ylitystä. Sen käyttöä olisikin tuettava sellaisten toimien ohella, jotka parantavat pakolaisten selviytymistä kolmansissa maissa; uudelleensijoittaminen ja tällaiset toimet ovat kestävä ratkaisun ennakoedellytys.

Lisäksi olisi harkittava laillisten opiskelu- ja työntekomahdollisuuksien lisäämistä esimerkiksi tarjoamalla turvapaikkaa mahdollisesti hakeville vaihtoehtoisia

2.1 Pakolaisten tilanteen parantamiseksi paikallistasolla on välttämätöntä luoda ja parantaa alueellisia suojeluohjelmia. Olemassa olevia suojeluohjelmia (esim. Libyan, Tunisian ja Egyptin kattava Pohjois-Afrikan ohjelma sekä Kenian ja Djiboutin kattava Afrikan sarven ohjelma) pitäisi vahvistaa ja laajentaa muihin avainasemassa oleviin maihin varsinkin Sahelin alueella. EU on myös laatimassa uutta alueellista kehitys- ja suojeluohjelmaa Libanonissa, Jordaniassa ja Irakissa olevia pakolaisia varten osana Syyrian kriisin johdosta toteutettavia pitkän aikavälin toimia.

Uudet alueelliset suojeluohjelmat tarvitsevat menestyäkseen pidempikestoista EU:n ja kansallistason panostusta ja rahoitusta. Turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston varoista ja rahoitusvälineistä saataisiin vain osa rahoituksesta. Sitä pitää täydentää muulla rahoituksella jäsenvaltioista ja EU:n kehitysapuvaroista. Alueellisten suojeluohjelmien / kehitys- ja suojeluohjelmien täytäntöönpanoa on tuettava käymällä kolmansien maiden viranomaisten kanssa poliittista vuoropuhelua pakolaisten suojelusta ja pitkittyneistä pakolaistilanteista ja tekemällä alan vaikuttamistyötä, myös aluetasolla.

Alueellisten suojeluohjelmien alue- ja maakohtaiset osiot olisi sovittava yhteen. EU:n jäsenvaltioilla ja edustustoilla pitäisi olla keskeinen rooli ohjelmien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Myös UNHCR:llä on tässä tärkeä rooli muiden kansainvälisten järjestöjen ohella, ja kansalaisjärjestöjen pitäisi osallistua ohjelmien täytäntöönpanoon. EASON ja kohdemaiden välistä yhteistyötä on tarkoitus edistää panostamalla koulutukseen ja valmiuksien kehittämiseen.

Yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen (esim. IOM) ja kansalaisjärjestöjen kanssa pitäisi käynnistää rinnakkaisaloitteita, joilla edistetään tuettua vapaaehtoista paluuta ja Pohjois-Afrikan maihin jäämään joutuneiden siirtolaisten uudelleenkotoutumista lähtömaihinsa sekä kehitetään maiden valmiuksia hallinnoida paluuta ja uudelleenkotoutumista paremmin.¹⁰

¹⁰ IOM on perustanut moniin siirtolaisreittien varrella sijaitseviin maihin muuttoliikkeen ja liikkuvuuden resurssikeskuksia, jollaisia voitaisiin perustaa myös Välimeren alueen keskisten ja itäisten reittien varrelle.

2.2 Jäsenvaltioita kannustetaan lisäämään tämänhetkistä panostustaan uudelleensijoittamiseen pitkän aikavälin ratkaisuna, joka auttaa ehkäisemään ja ratkomaan pitkittyneitä pakolaistilanteita. Vuonna 2012 kaksitoista EU:n jäsenvaltiota¹¹ otti vastaan 4 930 uudelleensijoitettavaa henkilöä. Niiden jäsenvaltioiden, jotka jo ottavat vastaan uudelleensijoitettavia henkilöitä, olisi hyvä kasvattaa kiintiötään, mutta mukaan tarvitaan myös uusia jäsenvaltioita, jotta EU voisi lisätä osuuttaan maailmanlaajuisissa uudelleensijoitusponnisteluissa. Tässä yhteydessä kannustetaan uudelleensijoittamisen strategiseen käyttöön EU:n uudelleensijoittamisohjelman puitteissa, ja sitä tuetaan turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta.

2.3 Komissio on valmis järjestämään yhdessä UNHCR:n kanssa konferenssin kaikkein haavoittuvimpien syyrialaispakolaisten uudelleensijoittamisesta. Konferenssi voitaisiin järjestää vuoden 2014 alkupuoliskolla niin EU:n jäsenvaltioiden kuin maailman muidenkin maiden kannustamiseksi pakolaisten uudelleensijoittamiseen.

2.4 Komissio aikoo selvittää muita suojatun maahantulon mahdollisuuksia samalla kun se pohtii sisäasioiden painopisteitä Tukholman ohjelman jälkeistä aikaa varten. Tällaisia mahdollisuuksia voisivat olla muun muassa a) ohjeet yhteisestä lähestymistavasta humanitaarisin perustein myönnettäviin lupiin/viisumeihin, ja b) toteutettavuustutkimus suojelupyynnöiden yhteiskäsittelystä EU:n ulkopuolella rajoittamatta olemassa olevaa oikeutta turvapaikkamenettelyyn EU:ssa. EASON, FRA:n, Frontexin sekä soveltuvin osin UNHCR:n, ILO:n ja IOM:n pitäisi osallistua näiden tehtävien toteutukseen.

2.5 EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi jatkettava uusien mahdollisuuksien kartoittamista siirtolaisten lailliselle Eurooppaan tulolle. Tällaiset mahdollisuudet auttavat myös torjumaan väärinkäyttöä ja laitonta siirtolaisuutta. Esimerkiksi kausityöntekijöitä koskevalla direktiivillä, sitten kun se on pantu täytäntöön, selvennetään maahantulon edellytyksiä, myönnetään turvattu oikeudellinen asema kausityöntekijöiden suojelemiseksi hyväksikäytöltä ja luodaan ensimmäinen EU-tason kiertomuuttojärjestely, jonka puitteissa siirtolaiset voivat tulla seuraavina vuosina takaisin tietyin edellytyksin. Parhailtaan neuvoteltavana oleva direktiivi opiskelijoista, tutkijoista ja muista ryhmistä voi sekin parantaa tilannetta merkittävästi selkeillä maahantuloa ja asemaa koskevilla säännöillään.

¹¹ Tšekki, Tanska, Saksa, Irlanti, Espanja, Ranska, Liettua, Alankomaat, Portugali, Suomi, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta (lähde: Eurostat).

3) Ihmiskaupan, ihmisten salakuljetuksen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta¹²

Järjestäytyneen rikollisuuden kansainväliset verkostot käyttävät hyväkseen siirtolaisten toivetta paremmasta elämästä. Tämän vuoksi EU aikoo toteuttaa uusia, määrätietoisia toimia järjestäytyneen rikollisuuden, myös salakuljetusverkostojen, torjumiseksi yhteistyössä jäsenvaltioiden, kolmansien maiden, Frontexin, Europolin, EASOn ja Interpolin kanssa.

Tässä yhteistyössä keskitytään ennen muuta oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa hiljattain sovittujen painopisteiden toteuttamiseen ja vahvistamiseen osana vakavaa ja järjestäytyntä kansainvälistä rikollisuutta koskevaa EU:n toimintapoliittista sykliä. Painpunkteita ovat laitton maahanmuutto, myös ihmisten salakuljetus, ja ihmiskauppa. Tämän työn pohjalta EU aikoo tukea uusia valmiuksien kehittämissuunnitelmia, joilla puututaan salakuljetukseen ja ihmiskauppaan Pohjois-Afrikassa, keskeisissä lähtömaissa ja ensimmäisissä turvapaikkamaissa. Kolmansissa maissa annettavan koulutuksen pitäisi tukea monialaista yhteistyötä lainvalvonta ja -käyttö mukaan lukien.

Käynnissä oleva pohdinta yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan asianmukaisten välineiden käytöstä rikollisjärjestöjen torjunnan tukemiseen kolmansissa maissa on sekin otettava huomioon.

Toimet

3.1 Europolin olisi tehostettava nykyistä toimintaansa ja koordinoitava niiden EU:n virastojen toimintaa, jotka torjuvat ihmisten salakuljetusta ja järjestäytyntä rikollisuutta¹³. Se voisi esimerkiksi perustaa vakavaa järjestäytyntä rikollisuutta koskevan analyysitietokannan hallinnollisen ja oikeudellisen kehyksen yhteyteen ryhmän ja yhteispisteen ihmisten salakuljetukseen liittyvien asioiden käsittelyä varten.

3.2 Joulukuussa 2013 on tarkoitus sopia kahdesta laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa, myös salakuljetusta, koskevasta EMPACT-toimintasuunnitelmasta. EU:n

¹² Vaikka ihmisten salakuljetus (eli luvattomassa maahantulossa, kauttakulussa tai oleskelussa avustaminen) ja ihmiskauppa kytkeytyvätkin toisiinsa, ne on ilmiöinä erotettava toisistaan. Varsinkin ihmiskauppaan kuuluu sen määritelmässä mainittujen keinojen käyttö henkilön hyväksikäyttötarkoituksessa ("voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla taikka toista henkilöä määräysvallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla"), eikä sen edellytyksenä ole rajanylitys tai fyysinen kuljetus, kuten salakuljetuksessa.

¹³ Europolin toimivaltuuksia alalla vahvistetaan Europol-asetuksen käynnissä olevan tarkistuksen yhteydessä.

jäsenvaltiot ja asianomaiset virastot osallistuvat niiden täytäntöönpanoon, joka alkaa tammikuussa 2014.

3.3 Siirtolaisten salakuljetuksen torjumiseksi pitäisi laatia kokonaisvaltainen EU-tason strategia, johon kaikki asiasta kiinnostuneet voivat osallistua. Siihen pitäisi sisältyä ihmisoikeusulottuvuus EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti. Strategia käsittää tehostetun käytännön yhteistyön ja tiedonvaihdon jäsenvaltioiden välillä ja EU:n virastojen kanssa sekä aiempaa syvemmän ulkoisen yhteistyön kolmansien maiden sekä alalla toimivien alueellisten ja kansainvälisten järjestöjen (esim. UNODC) kanssa.¹⁴ Lähtö- ja kauttakulkumaissa toimivilla maahanmuuttoalan yhteyshenkilöillä on tässä tärkeä rooli.

Salakuljetuksen torjuntaan liittyvistä näkökohdista voitaisiin laatia ohjeet sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla YK:n alalla tekemä työ huomioon ottaen.

Jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisen yhteistyön olemassa olevia muotoja, kuten yhteyshenkilöitä ja yhteisoperaatioita, pitäisi hyödyntää nykyistä tehokkaammin sisäisen turvallisuuden pysyvän komitean (COSI) puitteissa.¹⁵

3.5 Asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia kehoitetaan antamaan Europolin käyttöön järjestelmällisesti kaikki merkitykselliset tiedot, myös henkilötiedot, rikollisessa toiminnassa avustamisen torjunnan tukemiseksi. Frontexin ja Europolin pitäisi tehdä viipymättä sopimus, joka mahdollistaa henkilötietojen vaihdon rajat ylittävän rikollisen toiminnan torjunnassa.¹⁶

3.6 Europolin harjoittaman virastojen toiminnan koordinoinnin puitteissa EASOn pitäisi käynnistää yhden jäsenvaltion kanssa pilottihanke, jotta salakuljetus- ja ihmiskauppareiteistä saataisiin lisätietoa.

3.7 EU:n pitäisi antaa poliittista tukea alueellisen konferenssin järjestämiselle ihmiskaupasta ja ihmisten salakuljetuksesta vuonna 2014 osana Afrikan ja EU:n yhteistä strategiaa.

3.8 Komissio arvioi luvattomassa maahantulossa, kauttakulussa ja oleskelussa avustamista koskevan EU:n säännöstön ja tekee siihen tarvittaessa muutoksia sovittamalla yhteen salakuljetuksen tehokkaan torjunnan ja tarpeen välttää

¹⁴ Tässä yhteydessä kerättyjä tietoja voitaisiin käyttää myös ulkomaisten taistelijoiden pyhään sotaan (erityisesti Syyriaan) lähtemisen estämiseksi sekä lähtevien ja sodasta palaavien taistelijoiden tunnistamiseksi nykyistä paremmin.

¹⁵ Nämä toimet saatetaan joutua sovittamaan käynnissä olevaan pohdintaan, joka koskee konkreettista panosta Euroopan meriturvallisuusstrategiasta vuoden 2014 alussa annettavaan tiedonantoon.

¹⁶ Europolin pitäisi toimittaa Eurosurille muut kuin henkilötiedot, mikäli Eurosur-asetus sen sallii.

humanitaarisen avun kriminalisointi. Tässä yhteydessä on hyvä muistuttaa kansainvälisestä veloitteesta pelastaa merihädässä olevat siirtolaiset.¹⁷

4) Rajavalvonnan tehostaminen meritilannetietoisuuden parantamiseksi ja siirtolaisten suojelemiseksi ja pelastamiseksi Välimerellä

Vuosien mittaan Välimerellä on sattunut useita tragedioita, joissa tuhannet ihmiset ovat menettäneet henkensä Eurooppaan pyrkiessään. Välimeren alueella sijaitsevat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet ansiokkaita toimia, joskus myös Frontexin tuella, ja niiden ansiosta tuhansia ihmisiä on voitu pelastaa. Nämä jäsenvaltiot tarvitsevat kuitenkin enemmän tukea ja apua.

Koska Frontex koordinoi jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä Välimerellä, sillä on keskeinen rooli alueen rajavalvonnan varmistamisessa, minkä lisäksi se osallistuu suojelun antamiseen sitä tarvitseville ja siirtolaisten henkien pelastamiseen. Eurooppa-neuvosto on esittänyt, että Frontexin operaatiota lisättäisiin. Operaatioita voidaan tukea parantamalla tiedonvaihtoa Välimeren tilanteesta Eurosurin tarjoamia mahdollisuuksia hyödyntämällä.

Toimet

4.1 Frontex on yhdessä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa kehittänyt valmiuksiaan valvoa Välimeren merirajoja, jotka ovat samalla EU:n ulkorajoja. Marraskuun alussa se esimerkiksi vahvisti yhteistä Hermes-operaatiota, ja se on huomionnut vuodenajan mahdollisesti aiheuttamat muutokset siirtolaisten käyttämiin reitteihin. Tämän on mahdollistanut Lampedusan-operaation yhteydessä saatu lisärahoitus (7,9 miljoonan euron lisäys Frontexin vuoden 2013 määrärahoihin).

Tavoitteena on kokonaisvaltainen ja koordinoitu lähestymistapa Frontexin Välimerellä toteuttamiin rajavalvontaoperaatioihin (Kyprokselta Espanjaan). Toiminnassa keskitytään tärkeimpiin siirtolaisreitteihin, ja vuoden 2014 keväästä alkaen siihen osallistuu useita sidosryhmiä. Frontexin operaatioiden vahvistamista vuonna 2014 olisi arvioitava Frontexin erityistyöryhmälle esittämän ajatuksen¹⁸ pohjalta.

Kansalliset rajavalvontatoimet pitäisi sovittaa kaikilta osin yhteen Frontexin operaatioiden kanssa, ja yhdessä niiden pitäisi muodostaa Euroopan merivartioverkosto.

¹⁷ Tässä yhteydessä on tehtävä alusta alkaen selväksi, että alusten päälliköt ovat velvollisia noudattamaan pelastuskeskusten antamia määräyksiä kansainvälisen oikeuden mukaisesti.

¹⁸ Jäsenvaltioita, joissa operaatio toteutetaan, kehoitetaan toteuttamaan aiheelliset toimenpiteet, jotta osallistuvat jäsenvaltiot voidaan mahdollisuuksien mukaan vapauttaa arvonlisäveron maksamisesta yhteisten operaatioiden aikana.

Tietoa kansallisista toimista – riippumatta siitä, mikä viranomainen ne toteuttaa – olisi jaettava Eurosur-verkostossa jäsenvaltioiden kansallisten koordinoitikeskusten toimesta.

Tähän voisi kuulua myös jäsenvaltioiden operaatioiden tehostaminen Italian *Mare Nostrum* -aloitteen tapaan. Aloitteiden pitäisi täydentää Frontexin operaatioita, ja ne olisi sovittava niihin.¹⁹

Vahvistamalla Frontexin koordinoimia rajavalvontaoperaatioita, joissa jäsenvaltioiden ilma- ja merivoimien resursseja käytetään lainvalvontaan siviilitarkoituksessa silloin, kun kansallinen lainsäädäntö sen sallii, voidaan myös parantaa tilannetietoisuutta ja valmiuksia havaita merellä seilaavat laittomat siirtolaiset varhaisessa vaiheessa. Tämä puolestaan tehostaa ihmishenkien menetysten torjuntaa. Siksi toiminnan vahvistamista pitäisi kannustaa Frontex- ja Eurosur-asetusten yleisissä puitteissa; asetuksia sovelletaan sotilasvoimavarojen käyttöön.

Kuten 1.8 kohdassa selitetään, Frontexin pitäisi pyrkiä kehittämään Välimeren alueella sijaitsevien kolmansien maiden osallistumista mahdollisuuksien mukaan.

4.2 Euroopan parlamenttia ja neuvostoa kehoitetaan vauhdittamaan neuvottelujaan ehdotuksesta asetukseksi, jolla vahvistetaan säännöt Frontexin koordinoiman yhteistyön puitteissa suoritettavaan ulkoisten merirajojen valvontaan. Tavoitteena on, että ensimmäinen kolmikantakokous järjestettäisiin ennen vuoden loppua.

4.3 EASOn roolia eri ryhmistä muodostuvien muuttovirtojen mukana tulevien turvapaikanhakijoiden tunnistamisessa ja arvioinnissa olisi vahvistettava niin, että toiminta perustuu kumppanuuteen Frontexin kanssa ja on täysin linjassa toimivaltaisten virastojen toimeksiannon kanssa.

4.4 Euroopan rajavalvontajärjestelmä Eurosur otettiin käyttöön 2. joulukuuta 2013. Sen täytäntöönpanoa ja käyttöä jäsenvaltioissa ja Frontexissa aiotaan seurata tarkasti. Lähes reaaliaikainen tiedonvaihto, säännöllinen tiedustelutietojen jakaminen ja virastojen välinen tiivis yhteistyö kansallisella ja EU:n tasolla ovat tässä yhteydessä avainasemassa. Olennaisen tärkeää on myös nykyaikaisen valvontatekniikan käyttö, esimerkiksi alusten ilmoitusjärjestelmistä ja satelliittikuvista saadun datan yhdistäminen.

4.5 Tältä pohjalta vuonna 2014 voitaisiin kartoittaa mahdollisuuksia kehittää Eurosurin puitteissa tapahtuvaa virastojen välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa edelleen tilannetietoisuuden parantamiseksi kansallisella ja EU:n tasolla.²⁰ Eurosur-asetuksen

¹⁹ Myös Frontex-asetuksen soveltamisalaan kuulumattomissa operaatioissa on noudatettava täysimääräisesti perusoikeuskirjaa ja varsinkin palautuskiellon periaatetta.

²⁰ Näitä toimia voitaisiin täydentää EU:n yhteisen merialan tietojenvaihtoympäristön luomiseksi käynnissä olevalla työllä. Euroopan komissio sekä EU:n ja ETA:n jäsenvaltiot kehittävät parhaillaan yhteistä tietojenvaihtoympäristöä, joka on myös Eurosurin suunniteltu kolmas vaihe (KOM(2008) 68).

mukaisesti²¹ tähän pitäisi kuulua myös jäsenvaltioiden merivoimien antama apu, koska niiden alukset ovat joka tapauksessa läsnä alueella. Käynnissä olevia toimia pitäisi tehostaa laittoman muuttoliikkeen tiedossa olevien lähtösatamien seurannan parantamiseksi koko Välimeren alueella, mukaan lukien toiminta satamissa ja rannikoilla, jotka toimivat laittomien siirtolaisten koontipaikkoina. Pienalusten havaitsemista ja jäljittämistä jatketaan Eurosurin puitteissa ja rahoitetaan uudesta Copernicus-ohjelmasta. Apuna on myös seitsemännen puiteohjelman käynnissä olevissa tutkimushankkeissa (esim. Perseus, Closeye, Lobos ja Sagres) tehtävät kokeet sekä Euroopan komission Yhteisen tutkimuskeskuksen tekninen tuki ja ohjaus.²²

Tässä yhteydessä kuvaa Välimeren tilanteesta pitäisi tarkentaa hyödyntämällä virastojen välistä yhteistyötä paremmin. Frontexin palvelutasosopimukset Euroopan meriturvallisuusviraston (EMSA)²³ ja EU:n satelliittikeskuksen²⁴ kanssa edellyttävät, että riskialttiista alueista pitäisi tuottaa enemmän alusten sijainti- ja maanhavainnointitietoja. Nämä ja muut operaatioiden kannalta olennaiset tiedot, myös merivoimien aluksilta saadut tiedot, pitäisi lisätä Eurosur-järjestelmän tilannekuviin. Virastojen (Frontex, Europol, EMSA) välisessä yhteistyössä valvonnan tehostamisen pitäisi perustua tiedustelutietojen käyttöön.

4.6 Kansallisella tasolla pitäisi julkaista (esim. merimiehille asiasta ilmoittamalla) kauppaa-alusten päälliköille ja kalastajille suunnattu kehoitus noudattaa kansainvälisestä oikeudesta (UNCLOS, SOLAS ja SAR) heille johtuvia velvoitteita avustaa merihädässä olevia siirtolaisaluksia ja ilmoittaa asiasta jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille. Samassa yhteydessä heille pitäisi antaa julkinen vakuutus siitä, että heidän aluksensa pääsevät jatkamaan matkaa nopeasti ja että heille ei aiheudu avunannosta minkäänlaisia oikeudellisia seuraamuksia edellyttäen, että he ovat toimineet vilpittömässä mielessä. EU voisi tukea tällaista kehoitusta poliittisesti.

²¹ Eurosur-asetuksessa edellytetään, että kansallinen tilannekuva sisältää tiedot lainvalvontaoperaatiossa käytettävien sotilasvoimavarojen sijainnista, asemasta ja tyypistä. Tällaisten tietojen saatavuutta saatetaan rajoittaa tiedonsaantitarpeen perusteella.

²² Pidemmällä aikavälillä myös Galileo-satelliittinavigointijärjestelmä ja Egnos-tukijärjestelmä (Euroopan geostationaarinen navigointilisäjärjestelmä) voisivat auttaa saamaan paremman kuvan tilanteesta Välimerellä.

²³ Sopimus allekirjoitettiin huhtikuussa 2013.

²⁴ Sopimus allekirjoitetaan vuoden 2014 alussa.

5) Siirtolaistulvan kohteeksi joutuvien jäsenvaltioiden auttaminen ja niiden taakan jakaminen²⁵

Vastuu ja solidaarisuus kulkevat käsi kädessä. Jäsenvaltioiden vastuulla on huolehtia siitä, että niillä on EU:n säännösten mukaiset joustavat ja tehokkaat turvapaikka-, maahanmuutto- ja vastaanottojärjestelmät. Tähän kuuluu myös äkillisen ja lisääntyneen muuttopaineen hallintavalmiuksien kasvattaminen. Myös avun antaminen ja solidaarisuuden osoittaminen ovat keskeisellä sijalla pyrittäessä helpottamaan jäsenvaltioihin kohdistuvaa painetta koko EU:ssa. Lampedusan edustan tapahtumat ovat vain osa laajempaa ongelmaa, ja apua pitäisi antaa kaikille niille jäsenvaltioille, joihin siirtolaistulvat ensisijaisesti kohdistuvat.

Siksi jäsenvaltioiden olisi pikaisesti saatettava turvapaikka-asioita koskeva tarkistettu EU:n säännöstö osaksi kansallista lainsäädäntöään ja pantava se täytäntöön. Lisäksi niiden pitäisi soveltaa maaliskuussa 2012 annetuissa neuvoston päätelmissä esitettyjä lähestymistapoja, jotka perustuvat komission tiedonantoon EU:n sisäisestä solidaarisuudesta. Jäsenvaltioiden pitäisi käyttää EASOn tähän tarkoitukseen kehittämiä tukivälineitä.

Vaikka asiaa käsiteltiin jo 4 jakson toimissa, on syytä todeta, että Frontexin koordinoimat yhteisoperaatiot ovat nekin konkreettinen solidaarisuuden osoitus.

Muuttopaineen alaisten jäsenvaltioiden tukemiseksi voidaan laatia muitakin käytännön yhteistyöaloitteita, joilla niitä autetaan hallinnoimaan siirtolaistulvia ja varmistamaan turvapaikkahakemusten nopea ja asiallinen käsittely. Tähän voi saada myös EU:n rahoitusta. Tässä yhteydessä olisi parannettava valmiussuunnittelua, jotta kriisejä voitaisiin mahdollisuuksien mukaan ehkäistä ja realisoituneita kriisejä hallita.

Toimet

5.1 Komissio varaa 30 miljoonaa euroa (häätäpu mukaan lukien) tietotekniikan tukemiseen Frontexin johdolla toteuttavat rajavalvontaoperaatiot mukaan lukien. Muille jäsenvaltioille on osoitettu noin 20 miljoonaa euroa EU:n tasolla kasvavasta paineesta selviytymiseksi ja puutteellisten kansallisten valmiuksien paikkaamiseksi. Rahoituksella voidaan parantaa vastaanotto-, käsittely-, arviointi- ja rekisteröintivalmiuksia sekä tukea rajaturvallisuuden kehittämistä. Rahoitusta pitäisi soveltuvin osin täydentää muilla toimilla, kuten EASOn ja Frontexin tarjoamalla avulla. Valmiussuunnittelulla ja kriisinhallinnalla (5.3 kohta) on tässä tärkeä rooli.

Suurten siirtolais- ja turvapaikanhakijamäärien erityisesti koettelemat jäsenvaltiot voivat tarvittaessa pyytää apua myös unionin pelastuspalvelumekanismilta²⁶.

²⁵ Näiden painopisteiden pitäisi näkyä myös monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 pian valmisteltavissa ja luovutettavissa jäsenvaltioiden kansallisissa ohjelmissa, jotta tarvittava rahoitus saadaan käyttöön heti, kun asianomaiset rahoitusmekanismit ovat toimintavalmiudessa.

5.2 Jäsenvaltioiden pitäisi vapaaehtoisesti sitoutua kansainväliseen suojeluun oikeutettujen henkilöiden uudelleensijoittamiseen EU:n sisällä. Siihen on tarjolla rahallisia kannustimia tulevasta turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta. EASOn pitäisi koordinoida EU:n sisäistä uudelleensijoittamista sen nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi. Varsinkin niitä jäsenvaltioita, joihin ei kohdistu kovia muuttopaineita, kannustetaan osoittamaan solidaarisuuttaan tällä tavalla. Kansainvälisillä järjestöillä, esimerkiksi UNHCR:llä ja IOM:llä, voi olla tässä merkittävä rooli.

5.3 Valmiussuunnittelu- ja kriisinhallintatoimia pitäisi jatkaa EU:n tasolla, ja niitä olisi laajennettava niin, että tavoitteeksi asetetaan kunnollisten turvapaikka- ja maahanmuuttajärjestelmien luominen jäsenvaltioihin. Näiden toimien pitäisi perustua arvioon, joka puolestaan perustuu tulevaisuuden kehityssuuntauksista laadittuihin ennusteisiin sekä muihin tilastotietoihin ja analyyseihin, joita tuottavat EASO, Frontex, FRA ja muut kansainväliset järjestöt (esim. UNHCR ja IOM) ja toimijat. Lisäksi toimia olisi koordinoitava pelastuspalvelumekanismien kanssa. Komission olisi näiden valmiuksien kehittämistyössä otettava huomioon arviointikertomukset lähtömaiden tilanteesta ja mahdollisimman monet turvallisuuden, rajaturvallisuuden ja muuttovirtojen osatekijät.²⁷

Tehokkaan valmiussuunnittelun mahdollistamiseksi jäsenvaltioiden pitäisi toimittaa Eurostatille, EASO:lle, Frontexille ja muille alan toimijoille tietoja viipymättä ja suhtautua myönteisesti uusiin tiedonantovaatimuksiin, jotka voivat osoittautua tarpeellisiksi.

5.4 EASOn pitäisi käynnistää ensimmäinen hanke turvapaikkahakemusten tuetusta käsittelystä jäsenvaltioissa. Se mahdollistaisi hakemusten nopeamman ja tehokkaamman käsittelyn asiassa sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä täysimääräisesti kunnioittaen ja keventäisi vastuullisen jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmään kohdistuvaa painetta ilman, että vastuu hakemuksen käsittelystä siirtyy.

²⁶ Humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioiden pääosaston (ECHO) alainen hätäavun koordinoitikeskus välittää vapaaehtoista tavara-apua ja asiantuntijaneuvoja mekanismiin osallistuvista 32 maasta, joihin myös EU:n jäsenvaltiot kuuluvat. Koska pelastuspalvelumekanismi perustuu vapaaehtoisuuteen, sitä voidaan pitää vain lyhyen aikavälin tilapäisratkaisuna.

²⁷ Tässä yhteydessä ajateltavia mekanismeja voisivat olla esimerkiksi IOM:n toimintakehys siirtolaiskriisejä varten (Migration Crisis Operational Framework, MCOF) ja Itä-Afrikan siirtolaisreittiä ja Pohjois-Afrikkaa käsittelevä erityistyöryhmä.