



Bryssel 20.12.2017
COM(2017) 815 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukainen ensimmäinen kertomus

{SWD(2017) 480 final}

I Johdanto

Viisumivapaus on unionin tehokkaimpia keinoja helpottaa ihmisten välisiä kontakteja ja tiivistää kolmansien maiden ja unionin kansalaisten yhteyksiä. Antamalla tämän kertomuksen komissio noudattaa velvollisuuttaan, jonka mukaan sen on valvottava, täyttävätkö kolmannet maat jatkuvasti viisumivapautta koskevat vaatimukset, ja laadittava Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus tilanteesta vähintään kerran vuodessa asetuksen (EY) N:o 539/2001¹ 1 a artiklan 2 b kohdan sekä 17. helmikuuta 2017 annetun komission lausuman² mukaisesti.

Viisumivapautta koskevien edellytysten täyttymistä arvioidaan niiden maiden osalta, jotka ovat saaneet viisumivapautta koskevan vuoropuhelunsa päätökseen asiaa koskevien toiminta- ja etenemissuunnitelmien mukaisesti. Nämä maat ovat Länsi-Balkanin maita ja itäisen kumppanuuden maita. Kertomuksessa keskitytään tiettyihin, kunkin maan osalta erikseen määriteltyihin aloihin³, joilla jatkoseurantaa ja lisätoimia pidetään tarpeellisina sen varmistamiseksi, että viisumivapausprosessissa saavutettu edistys jatkuu ja tulokset ovat kestäviä. Näin ollen tässä kertomuksessa ei tarkastella niitä edellytyksiä ja sitoumuksia, joiden täytäntöönpano on pysynyt vakaana. Sisä- ja oikeusasioiden alan yleistä tilannetta, joka myös on tärkeä viisumivapausprosessin täytäntöönpanon kannalta, komissio tarkastelee yksityiskohtaisesti Länsi-Balkanin maita koskevan laajentumispaketin⁴ yhteydessä ja itäisen kumppanuuden maiden osalta kunkin oman assosiaatiosopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä. Tämän kertomuksen arviointijakso alkaa viimeisimpien asian kannalta merkityksellisten kertomusten antamisajankohdista. Länsi-Balkanin maiden tarkastelussa lähtökohtana on helmikuussa 2015 annettu viides kertomus Länsi-Balkanin maiden viisumivapauden jälkiseurannasta.⁵ Itäisen kumppanuuden maiden tarkastelu aloitetaan lopullisista viisumivapausprosessin etenemistä koskevista kertomuksista, jotka on annettu Moldovan tasavallasta⁶ joulukuussa 2013 ja Ukrainasta ja Georgiasta joulukuussa 2015.

¹ 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 (EUVL L 81, 21.3.2001, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 1 päivänä maaliskuuta 2017 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2017/371 (EUVL L 61, 8.3.2017, s.1).

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6290-2017-ADD-1/fi/pdf>

³ Alat on määritelty kunkin maan viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti. Edellytykset on jaettu neljään teknisesti merkittäviä kysymyksiä koskevaan asiakokonaisuuteen: 1) asiakirjojen turvallisuus biometriset tunnisteet mukaan lukien, 2) yhdenmetyt rajaturvallisuus, muuttoliikkeen hallinta ja turvapaikkapolitiikka, 3) yleinen järjestys ja turvallisuus, ja 4) ulkosuhteet ja perusoikeudet. Tässä kertomuksessa keskitytään seuraaviin (asiakokonaisuuksiin 2 ja 3 liittyviin) aloihin maakohtaisesti jaoteltuna: Albania (laiton muuttoliike, lainvalvonta), entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia (järjestäytynyt rikollisuus, lainvalvonta), Bosnia ja Hertsegovina (laiton muuttoliike, järjestäytynyt rikollisuus), Montenegro (laiton muuttoliike, järjestäytynyt rikollisuus), Serbia (laiton muuttoliike, järjestäytynyt rikollisuus), Moldova (laiton muuttoliike, korruptiontorjunta, rahanpesu), Georgia (laiton muuttoliike, turvapaikka-asiat, järjestäytynyt rikollisuus, korruptiontorjunta, syrjinnän torjunta), Ukraina (laiton muuttoliike, korruptiontorjunta, järjestäytynyt rikollisuus). Lisäksi komissio seuraa edelleen tiiviisti asiakokonaisuuksiin 1 ja 4 liittyvien edellytysten täytäntöönpanoa erityisesti syrjinnän torjunnan ja haavoittuvassa asemassa olevien väestönosien ja etenkin romanien osallistamista koskevien toimien osalta.

⁴ Hyväksytty viimeksi marraskuussa 2016.

⁵ Marraskuun 8. päivänä 2010 annetun komission lausuman mukaisesti:

⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15926-2010-REV-1/fi/pdf>

Jäljempänä 'Moldova'.

Tilasto-osuuksissa ovat mukana ne 26 EU:n jäsenvaltiota ja neljä assosioitunutta maata, joissa sovelletaan asetusta (EY) N:o 539/2001, jäljempänä 'Schengen+-alue'⁷. Edellytysten täyttymisen arviointi kertomuksen kattamilla aloilla perustuu pääasiassa tietoihin, joita Eurostat on saanut Schengen+-alueelta ja EU:n virastoilta (Europol, eu-LISA, Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto EASO sekä Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontex), sekä tiedonvaihtoon komission, Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) ja viisumivapaiden maiden välillä.

Kertomukseen liittyy **komission yksiköiden valmisteluasiakirja**, jossa esitetään yksityiskohtaisempia taustatietoja kertomuksen kattamilla aloilla havaitusta kehityksestä.

II Arvio viisumivapautta koskevien edellytysten täyttymisestä tietyillä aloilla

II.1 Länsi-Balkan

Albania

Laiton muuttoliike, myös takaisinotto

Laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvistä haasteista voidaan todeta, että vuoden 2016 jälkipuoliskolta vuoden 2017 alkupuoliskolle pääsyn epäämisten määrä lisääntyi huomattavasti ja laitton oleskelu väheni hiukan. Vaikka Albanian kansalaisten EU:ssa jättämien turvapaikkahakemusten määrä on yhä ehdottomasti suurin viisumivapaiden maiden joukossa, se väheni 28 prosenttia vuoden 2017 alkupuoliskolla verrattuna edeltävän vuoden jälkipuoliskoon (17 165:stä 12 440:een). Vuosina 2015–2016 pääsyn epäämiset lisääntyivät 91 prosenttia (15 835:stä 30 305:een) ja laitton oleskelu väheni 30 prosenttia (47 755:stä 33 445:een). Turvapaikkahakemusten määrä puolestaan väheni 54 prosenttia (66 715:stä 30 840:een). Hyväksytyjen turvapaikkahakemusten osuus on alhainen (1,84 prosenttia vuonna 2015 ja 2,61 prosenttia vuonna 2016). Vuosina 2015–2016 palauttamispäätösten määrä laski 19 prosenttia, 39 310:stä 31 975:een. Takaisinotto sujuu hyvin, sillä Albania hyväksyy nopeasti jäsenvaltioilta saamansa takaisinottopyynnöt. Palauttamisaste on kasvanut tuntuvasti, 86 prosentista (vuonna 2015) 129 prosenttiin (vuonna 2016).

Vaikka Albania onkin viime kuukausina toteuttanut useita toimia ratkaistakseen kansalaistensa jättämistä perusteettomista turvapaikkahakemuksista aiheutuvan ongelman, täytöntöönpanon on jatkuttava intensiivisesti. Albania on alkanut saada tuloksia pannaan täytöntöön laittoman muuttoliikkeen vastaista toimintasuunnitelmaa, jonka painopiste on laittoman muuttoliikkeen hallintaa koskevassa operatiivisessa yhteistyössä, ilman huoltajaa olevien alaikäisten tunnistamisessa ja suojelemisessa sekä asiakirjapetosten kitkemisessä. Maa on lisännyt tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden kanssa maahantulokielloista Schengen-alueelle. Se on myös tehostanut asiakirjatarkastuksia tietyillä rajanylityspaikoilla, kuten Rinasin lentoasemalla, mutta rajavalvontaa pitäisi parantaa kaikilla rajanylityspaikoilla.

Lisäksi Albania on lisännyt operatiivista yhteistyötä niiden jäsenvaltioiden kanssa, joita laitton muuttoliike erityisesti koskee. Albaniassa hiljattain käyttöön otetut ns.

⁷ Belgia, Bulgaria, Kroatia, Kypros, Tšekki, Tanska, Saksa, Viro, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Unkari, Malta, Alankomaat, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slovenia, Slovakia, Suomi ja Ruotsi sekä Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi.

maastapoistumispuhuttelut, joita pidetään matkustajille rajanylityspaikoilla, ovat tehokas mutta tilapäinen toimenpide. Niiden täytäntöönpanossa on noudatettava matkustajien perusoikeuksia. Albania on myös lisännyt valmiuttaan ottaa vastaan turvapaikanhakijoita rakentamalla Babrruun uuden avoimen vastaanottokeskuksen ja parantanut vastaanottamisolosuhteita Kreikan-vastaisella rajallaan.

Yleinen järjestys ja turvallisuus

Albaniankieliset **rikollisjärjestöt** osallistuvat erityisen aktiivisesti monenlaiseen rikolliseen toimintaan EU:ssa. Yleensä ne harjoittavat monialaista rikollisuutta ja ovat mukana huumausaineiden (erityisesti kannabiksen, kokaiinin ja heroiinin) laittomassa kaupassa, siirtolaisten salakuljetuksessa ja ihmiskaupassa, järjestäytyneessä omaisuusrikollisuudessa sekä ryöstön tapaisessa kiristyksessä ja muussa kiristyksessä.

Albania on ryhtynyt tehostamaan **lainvalvontatoimiaan** voidakseen torjua vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta. Laittomien huumausaineiden, varsinkin kannabiksen, takavarikot lisääntyivät tuntuvasti vuosina 2015–2017, ja kannabiksen viljelyn havaittiin vähenneen merkittävästi läpi satokauden 2017.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että viisumivapautta koskevat edellytykset täyttyvät edelleen. Täytäntöönpanoa on edelleen parannettava ja etenkin laittoman muuttoliikkeen haasteisiin on puututtava. Toimia on vielä toteutettava seuraavilla aloilla:

- Rajavalvontaa on tehostettava muun muassa käyttämällä rajanylityspaikoilla maastapoistumispuhutteluja, joissa otetaan huomioon matkustajien perusoikeudet kaikilta osin.
- Takaisinottosopimuksen tehokasta täytäntöönpanoa on jatkettava tekemällä tarvittaessa täytäntöönpanopöytäkirjoja vielä muiden jäsenvaltioiden kanssa.
- Jäsenvaltioiden kanssa kahdenvälisesti sovittujen, laittomien muuttovirtojen vähentämistä koskevien toimien toteuttamista on jatkettava.
- On järjestettävä näkyvä tiedotuskampanja viisumivapaata matkustamista koskevista oikeuksista ja velvoitteista ja kohdennettava se alueille, joita laitton muuttoliike erityisesti koskee.
- On pyrittävä edistämään sellaisten haavoittuvassa asemassa olevien väestöosien sosioekonomista integroitumista pitkällä aikavälillä, jotka todennäköisimmin poistuvat maasta sääntöjenvastaisesti, tehostamalla niiden avustamista ja tukemalla muun muassa palautettujen albanialaisten uudelleenkotoutumista.
- Lainvalvontatoimia, joilla torjutaan ihmiskauppaa, siirtolaisten salakuljetusta, huumausaineiden laitonta kauppaa ja järjestäytynyttä omaisuusrikollisuutta, on edelleen tehostettava.
- On tehostettava tutkinta- ja syytetoimia, jotka kohdistuvat erityisesti huumausaineiden laitonta kauppaa ja siirtolaisten salakuljetusta harjoittaviin rikollisjärjestöihin.
- Yhteyshenkilön lähettäminen Europoliin edistää entistä tiiviimpää yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.

Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia

Laiton muuttoliike, myös takaisinotto

Laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvistä haasteista voidaan todeta, että vuoden 2016 jälkipuoliskolta vuoden 2017 alkupuoliskolle pääsyn epäämisten määrä pysyi vakaana, mutta laitton oleskelu sen sijaan lisääntyi. Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kansalaisten EU:ssa jättämien turvapaikkahakemusten määrä väheni samana ajanjaksona 28 prosenttia (5 240:stä 3 755:een). Vuosina 2015–2016 pääsyn epäämiset vähenivät 2 prosenttia (2 555:stä 2 495:een), laitton oleskelu väheni 13 prosenttia (5 265:stä 4 595:een) ja turvapaikkahakemusten määrä väheni 44 prosenttia (16 110:stä 9 100:aan). Hyväksytyjen turvapaikkahakemusten osuus on alhainen (1,34 prosenttia vuonna 2015 ja 0,80 prosenttia vuonna 2016). Vuosina 2015–2016 palauttamispäätösten määrä lisääntyi 6,8 prosenttia, 5 700:sta 6 085:een.

Takaisinotto sujuu hyvin, sillä maa hyväksyy nopeasti EU:n jäsenvaltioilta saamansa takaisinottopyynnöt ja palauttamisaste oli vuonna 2016 erittäin hyvä, 127 prosenttia. Täytäntöönpanopöytäkirjoja on allekirjoitettu viiden jäsenvaltion kanssa, ja vielä kuusi pöytäkirjaa on tarkoitus panna täytäntöön lähiaikoina. Maa on aloittanut komission kanssa neuvottelut, jotta sen alueelle voitaisiin lähettää Euroopan raja- ja merivartioryhmien jäseniä. Maa on myös muuttanut ulkomaalaislakiaan, jotta se vastaisi laillista muuttoliikettä koskevia EU:n normeja.

Yleinen järjestys ja turvallisuus

Järjestäytyneestä rikollisuudesta voidaan todeta, että entisestä Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta lähtöisin olevat rikollisjärjestöt toimivat aktiivisesti huumausaineiden, varsinkin heroisiin, laittomassa kaupassa ja jakelussa. Maasta käsin käydään edelleen EU:hun suuntautuvaa arkeologisten, uskonnollisten ja kulttuuriesineiden laitonta kauppaa. Jotkin rikollisjärjestöt ovat myös sekaantuneet urheiluun liittyvään korruptioon, erityisesti vedonlyöntipetoksiin. Uhkana ovat myös entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian alueen kautta takaisin palaavat terrorismiin osallistuvat vierastaistelijat.

Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia on laatinut vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan uhkakuva-arvion (SOCTA) itseään varten sekä vastaavan alueellisen arvion Serbian ja Montenegron kanssa. **Lainvalvonnasta** todettakoon, että huumausaineiden laitton kauppan vastaiset ankarat toimet ovat lisänneet huumausaineiden, erityisesti kannabiksen ja synteettisten huumeiden, takavarikkoja. Monia huumeiden salakuljetusjengejä on myös saatu hajotettua. Maahan on nimetty koordinaattori valvomaan terrorismin vastaisia toimia. Lainvalvontayhteistyö Länsi-Balkanin kumppaneiden sekä Italian ja Slovenian kanssa on parantunut, samoin operatiivinen yhteistyö Europolin kanssa. Vaikka yhteistyösopimus Eurojustin kanssa onkin voimassa, yhteistyö on vähäistä eikä uutta yhteyspistettä ole nimetty.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että viisumivapautta koskevat edellytykset täyttyvät edelleen. Täytäntöönpanoa on edelleen parannettava. Toimia on vielä toteutettava seuraavilla aloilla:

- EU:n ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian takaisinottosopimuksen tehokasta täytäntöönpanoa on jatkettava tekemällä tarvittaessa täytäntöönpanopöytäkirjoja vielä muiden jäsenvaltioiden kanssa.

- Rajavalvontaa on tehostettava siten, että otetaan huomioon matkustajien perusoikeudet kaikilta osin.
- On järjestettävä näkyvä tiedotuskampanja viisumivapaata matkustamista koskevista oikeuksista ja velvoitteista ja kohdennettava se alueille, joita laitton muuttoliike erityisesti koskee.
- On lisättävä haavoittuvassa asemassa olevien väestönosien avustamista niiden sosioekonomisen integroitumisen edistämiseksi pitkällä aikavälillä.
- On tehostettava lainvalvontatoimia, joilla torjutaan huumausaineiden, varsinkin heroinin, sekä arkeologisten esineiden laitonta kauppaa, urheiluun liittyvää korruptiota ja muuta laitonta toimintaa.
- On tehostettava tutkinta- ja syytetoimia, jotka kohdistuvat erityisesti huumausaineiden laitonta kauppaa harjoittaviin rikollisjärjestöihin.
- On nimettävä viipymättä Eurojust-yhteyspiste ja pantava voimassa oleva yhteistyösopimus täysimääräisesti täytäntöön.

Bosnia ja Hertsegovina

Laiton muuttoliike, myös takaisinotto

Laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvistä haasteista voidaan todeta, että pääsyn epäämistä ja laitonta oleskelua koskeva kehitys pysyi vakaana vuoden 2016 jälkipuoliskolta vuoden 2017 alkupuoliskolle. Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisten EU:ssa jättämien turvapaikkahakemusten määrä väheni tuona ajanjaksona 38 prosenttia (2 340:stä 1 440:een). Pääsyn epäämistä koskevat luvut pysyivät vakaina jo vuosina 2015–2016 (5 185 vuonna 2015 verrattuna 5 150:een vuonna 2016), samoin laitonta oleskelua koskevat luvut (3 585 tapausta vuonna 2015 verrattuna 3 645:een vuonna 2016). Turvapaikkahakemusten määrä oli jo vähentynyt 51 prosenttia vuosina 2015–2016 (9 100:sta 4 495:een). Hyväksytyjen turvapaikkahakemusten osuus oli 3,5 prosenttia vuonna 2015 ja 4,2 prosenttia vuonna 2016. Vuosina 2015–2016 palauttamispäätösten määrä laski 10 prosenttia (5 675:stä 5 080:een). Palauttamisaste oli samana jaksona vakaa, 73 prosentin luokkaa. Yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa takaisinottoasioissa sujuu joustavasti ja tyydyttävästi, mutta toimia on jatkettava edelleen.

Bosnia ja Hertsegovina hyväksyi maaliskuussa 2016 muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita koskevan strategian ja toimintasuunnitelman vuosiksi 2016–2020. Pyrkimyksenä on **muuttoliikkeen hallintaa** koskevan strategiakehityksen parantaminen. Uusi turvapaikkalaki tuli voimaan helmikuussa 2016. Sen tarkoituksena on jatkaa maan turvapaikkapolitiikan yhdenmukaistamista kansainvälisten normien ja unionin säännösten kanssa erityisesti seuraavilla aloilla: turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeus tehdä työtä, saada koulutusta ja käyttää sosiaali- ja terveyspalveluja, perheiden yhdistäminen ja palauttamiskiellon periaate.

Yleinen järjestys ja turvallisuus

Järjestäytyneestä rikollisuudesta voidaan todeta, että Bosnia ja Hertsegovinan kansalaiset ovat yksi niistä kansallisuusryhmistä, joiden ilmoitetaan useimmin syyllistyneen järjestäytyneeseen omaisuusrikollisuuteen EU:ssa. Bosnia ja Hertsegovinasta käsin toimivat rikollisjärjestöt ovat mukana asuntomurroissa, väkivaltaisissa murtovarkauksissa ja maksupetoksissa sekä Länsi-Balkanin reitillä harjoitettavassa ihmiskaupassa ja

huumausaineiden salakuljetuksessa. Maa on myös monista jäsenvaltioista varastettujen ajoneuvojen kohdemaalaa. Siellä on yhä merkittäviä asevarastoja, jotka ovat riski ampuma-aseiden laittoman kaupan kannalta.

Bosnia ja Hertsegovina allekirjoitti elokuussa 2016 Europolin kanssa operatiivista yhteistyötä koskevan sopimuksen, jolla pyritään tukemaan maata järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden muiden muotojen ehkäisemisessä ja torjunnassa. Sen jatkona allekirjoitettiin toukokuussa 2017 sopimus yhteyshenkilön lähettämisestä Europolin päämajaan. Kansallisen Europol-yhteyspisteen nimeämisen edellyttämät toimet ovat vielä kesken. Ihmiskaupan vastaisia toimia on tehostettava. Alalla täytyy vielä kehittää kokonaisvaltainen, monialainen ja uhreihin keskittyvä lähestymistapa ja parantaa uhrien tunnistamista.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että viisumivapautta koskevat edellytykset täyttyvät edelleen. Täytäntöönpanoa on edelleen parannettava. Toimia on vielä toteutettava seuraavilla aloilla:

- EU:n ja Bosnia ja Hertsegovinan välisen takaisinottosopimuksen tehokasta täytäntöönpanoa on jatkettava tekemällä tarvittaessa täytäntöönpanopöytäkirjoja vielä muiden jäsenvaltioiden kanssa. Määräaikaisten noudattamiseen ja tunnistamisprosessien tehostamiseen on kiinnitettävä lisää huomiota.
- Rajavalvontaa on tehostettava siten, että otetaan huomioon matkustajien perusoikeudet kaikilta osin.
- On järjestettävä näkyvä tiedotuskampanja viisumivapaata matkustamista koskevista oikeuksista ja velvoitteista ja kohdennettava se alueille, joita laiton muuttoliike erityisesti koskee.
- On lisättävä haavoittuvassa asemassa olevien väestönosien avustamista niiden sosioekonomisen integroitumisen edistämiseksi pitkällä aikavälillä.
- Ihmiskaupan torjunta vaatii vielä lisätyötä.
- Korruptiota ja järjestäytyneitä rikollisuutta koskevissa tapauksissa on tehostettava talousrikostutkinnan käyttöä.

Montenegro

Laiton muuttoliike, myös takaisinotto

Laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvistä haasteista voidaan todeta, että vuoden 2016 jälkipuoliskolta vuoden 2017 alkupuoliskolle pääsyn epäämisten määrä lisääntyi hiukan ja laiton oleskelu lisääntyi huomattavasti. Absoluuttiset luvut ovat kuitenkin pysyneet alhaisina. Montenegron kansalaisten EU:ssa jättämien turvapaikkahakemusten määrässä on havaittavissa 36 prosentin lasku vuoden 2016 jälkipuoliskolta vuoden 2017 alkupuoliskolle (795:stä 510:een). Vuosina 2015–2016 pääsyn epäämistä koskevat luvut pienenevät 13 prosenttia (385:stä 335:een), samoin kuin laitonta oleskelua koskevat luvut, jotka pienenevät 26 prosenttia (770:stä 570:een). Turvapaikkahakemusten kokonaismäärä aleni samana jaksona merkittävästi, 4 115:stä 1 830:een, eli vähennys oli 56 prosenttia. Hyväksyttyjen turvapaikkahakemusten osuus on alhainen (1,63 prosenttia vuonna 2015 ja 1,75 prosenttia vuonna 2016). Vuosina 2015–2016 montenegrolaisia koskevien palauttamispäätösten määrä pysyi vakaana (1 565 vuonna 2015 ja 1 500 vuonna 2016). EU:n

jäsenvaltioiden mukaan yhteistyö takaisinottoasioissa on sujunut erittäin hyvin. Montenegroon suuntautuvien palauttamisten 160 prosentin aste on korkein kaikista niistä kolmansiasta maista, jotka hyötyvät viisumivapaasta matkustusjärjestelmästä viisumivapautta koskevien edellytysten täytyttyä. EU:n jäsenvaltioiden kolmansien maiden kansalaisista tekemien takaisinottopyyntöjen hyväksymisaste on kuitenkin edelleen alhainen.

Vuonna 2016 hyväksyttiin kaudeksi 2016–2020 strategia, joka koskee takaisinottosopimusten perusteella palautettujen henkilöiden uudelleenkotouttamista. Kaudeksi 2017–2020 hyväksytyn, muuttoliikkeen yhtenäistä hallintaa koskevan strategian myötä maalla on nyt kokonaisvaltainen strategiakehys, joten yhdenmukaistaminen EU:n tämän alan säännösten kanssa on edennyt. Strategian täytäntöönpanoa valvoo elokuussa 2017 perustettu ministeriöiden välinen työryhmä.

Yleinen järjestys ja turvallisuus

Järjestäytyneestä rikollisuudesta voidaan todeta, että Montenegro on toiminut EU:hun suuntautuvan tupakkatuotteiden laittoman kaupan keskuksena. Montenegrosta lähtöisin olevat rikollisjärjestöt toimivat erityisen ahkerasti kokaiinin laittomassa kaupassa. Montenegrolaisten rikollisjärjestöjen tiedetään harjoittavan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden tuottaman hyödyn rahanpesua ja uudelleensijoittamista.

Montenegro on tehostanut entisestään institutionaalista rakennettaan järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Poliisin erikoisyksikköön on suunnitelmien mukaisesti palkattu 20 uutta työntekijää, mutta yhä lisää henkilöstä tarvitaan tarpeiden täyttämiseksi. Montenegro hyväksyi muutama vuosi sitten vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta koskevan uhkakuvaversion (SOCTA), jonka perusteella määritetään sen turvallisuusprioriteetit. Rikoslakiin tehtiin muutoksia, jotta maa voisi panna täytäntöön maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämistä koskevan, kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen lisäpöytäkirjan. Eurojustin kanssa tehty operatiivinen sopimus tuli voimaan kesäkuussa, ja Eurojust-yhteyssyyttäjä nimettiin syyskuussa.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että viisumivapautta koskevat edellytykset täyttyvät edelleen. Täytäntöönpanoa on edelleen parannettava. Toimia on vielä toteutettava seuraavilla aloilla:

- EU:n ja Montenegron takaisinottosopimuksen tehokasta täytäntöönpanoa on jatkettava tekemällä tarvittaessa täytäntöönpanopöytäkirjoja EU:n jäsenvaltioiden kanssa.
- On järjestettävä näkyvä tiedotuskampanja viisumivapaata matkustamista koskevista oikeuksista ja velvoitteista ja kohdennettava se alueille, joita laitton muuttoliike erityisesti koskee.
- Järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjunnassa on saatava aikaan lisää tuloksia.
- On lisättävä haavoittuvassa asemassa olevien väestönosien avustamista niiden sosioekonomisen integroitumisen edistämiseksi pitkällä aikavälillä.

Serbia

Laiton muuttoliike, myös takaisinotto

Laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvistä haasteista voidaan todeta, että niin pääsyn epäämisessä kuin laittomassa oleskelussakin on havaittavissa hienoista kasvua vuoden 2016 jälkipuoliskolta vuoden 2017 alkupuoliskolle. Serbian kansalaisten EU:ssa jättämien turvapaikkahakemusten määrässä näkyy samana jaksona huomattava, 41 prosentin lasku (7 140:stä 4 225:een). Vuonna 2016 evättiin pääsy 7 910 serbialaiselta. Määrä on lähes sama kuin vuonna 2015, jolloin kirjattiin 7 850 tapausta. Vuosina 2015–2016 laittomien oleskelujen määrä väheni 19 prosenttia (13 785:stä 11 180:een). Turvapaikkahakemusten määrässä todettiin samana jaksona jo merkittävä, 55 prosentin lasku (yli 30 325:stä 13 515:een). Hyväksytyjen turvapaikkahakemusten osuus on alhainen (1,86 prosenttia vuonna 2015 ja 1,95 prosenttia vuonna 2016). Serbialaisia koskevien palauttamispäätösten määrä laski 7 prosenttia: 14 985:stä (vuonna 2015) 13 870:een (vuonna 2016). Yhteistyö Serbian kanssa sen omien kansalaisten takaisinotossa on sujunut erittäin hyvin. Palauttamisaste oli 86,65 prosenttia vuonna 2015 ja 89,04 prosenttia vuonna 2016. Ongelmana on kolmansien maiden kansalaisten takaisinotto (varsinkin Bulgariasta, Unkarista ja Romaniasta). Takaisinottoa käsittelevän sekakomitean kokouksessa 3. lokakuuta 2017 Serbia sitoutui panemaan kaikilta osin täytäntöön EU:n ja Serbian takaisinottosopimuksen määräykset, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisia. Tilannetta seurataan tarkoin tulevana kuukausina. Serbian hiljattainen päätös viisumivapauden myöntämisestä Iranin kansalaisille on huolestuttava, ja tilannetta on seurattava tarkoin.

Vuoden 2016 lopulla Serbia pidensi maahanmuuttajien määrän lisääntymisen vaatimia toimia koskevan suunnitelmansa voimassaoloa joulukuun 2017 loppuun asti. Helmikuussa 2017 Serbia ryhtyi valmistelemaan uutta laittoman muuttoliikkeen hallintaa koskevaa strategiaa ja toimintasuunnitelmaa kaudeksi 2017–2020. Uuden turvapaikkalain antaminen on viivästynyt, ja uusi ulkomaalaislaki on vielä antamatta. Serbia seuraa jatkuvasti kehitystä niin turvapaikanhakijoiden kuin takaisinottosopimusten nojalla palautettujen henkilöiden määrässä muun muassa päivittämällä tilastoja ja laatimalla muuttoprofiileja. Serbia on pyrkinyt tukemaan palautettujen henkilöiden uudelleenkotoutumista myös paikallisyhteisöjen tasolla. Lisäksi Serbia tukee taloudellisesti kansalaisjärjestöjä, jotka järjestävät takaisinottomenettelyjä ja viisumivapaan matkustusjärjestelmän väärinkäytön riskejä käsitteleviä tiedotuskampanjoita muun muassa sellaisille väestöryhmille, jotka todennäköisimmin poistuvat maasta sääntöjenvastaisesti.

Yleinen järjestys ja turvallisuus

Järjestäytyneestä rikollisuudesta voidaan todeta, että serbialaiset ovat yksi niistä kansallisuusryhmistä, joiden ilmoitetaan useimmin syyllistyneen järjestäytyneeseen omaisuusrikollisuuteen EU:ssa, erityisesti Belgiassa, Ranskassa, Saksassa ja Italiassa. Länsi-Balkanin alueelta lähtöisin olevat ihmiskaupan uhrit ovat myös hyvin usein Serbian kansalaisia. Serbialaisrikollisten ilmoitetaan osallistuvan kokaiinin salakuljetukseen Länsi-Balkanin reitillä, ja laittomia tupakkatuotteita salakuljetetaan EU:hun monesti Serbiasta. Serbiassa on yhä merkittäviä asevarastoja, jotka ovat riski ampuma-aseiden laittoman kaupan kannalta.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi on annettu laki, joka koskee hallintoviranomaisten organisointia ja toimivaltaa järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin ja korruption kitkemisessä. Maaliskuussa 2018 voimaan tulevan lain mukaisesti perustetaan

erikoisviranomaisia hoitamaan tutkinta- ja syytetoimia sekä ratkaisemaan tapauksia kyseisillä aloilla. Serbia on tiivistänyt yhteistyötään Europolin kanssa lähettämällä maaliskuussa 2017 serbialaisen yhteyshenkilön Europolin päämajaan. Belgradiin lähetettiin alueellinen Frontex-yhteyshenkilö syyskuussa 2017. Samassa kuussa Serbia allekirjoitti sopimuksen yhteistyöstä Euroopan unionin lainvalvontakoulutusviraston CEPOLin kanssa. Uutta talousrikostutkintastrategiaa ei ole vielä hyväksytty, ja muutoinkin maalta odotetaan parempaa aloitteellisuutta talousrikosten tutkinnassa. Vuonna 2016 perustettiin pysyvä erityistyöryhmä käsittelemään ihmissalakuljetusta. Elokuussa 2017 hyväksyttiin kaudeksi 2017–2022 uusi ihmiskaupan estämistä ja lopettamista koskeva strategia, johon liittyy toimintasuunnitelma. Serbian on tämän strategian pohjalta pyrittävä ihmiskaupan uhrien ennakoivaan tunnistamiseen ja asianmukaiseen suojeluun. Maa ei ole vielä käynnistänyt neuvotteluja operatiivisesta sopimuksesta Eurojustin kanssa, sillä uutta, EU:n säännösten mukaista tietosuojalakia ei ole vielä annettu.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että viisumivapautta koskevat edellytykset täyttyvät edelleen. Täytäntöönpanoa on edelleen parannettava. Toimia on vielä toteutettava seuraavilla aloilla:

- EU:n ja Serbian takaisinottosopimuksen tehokasta täytäntöönpanoa on jatkettava tekemällä tarvittaessa täytäntöönpanopöytäkirjoja EU:n jäsenvaltioiden kanssa. Kolmansien maiden kansalaisten takaisinottoon on kiinnitettävä enemmän huomiota.
- On järjestettävä näkyvä tiedotuskampanja viisumivapaata matkustamista koskevista oikeuksista ja velvoitteista ja kohdennettava se alueille, joita laiton muuttoliike erityisesti koskee.
- Tiedonhankintaan perustuvaa tutkintaa on edelleen tehostettava, jotta saataisiin aikaan kestäviä tuloksia lopullisten tuomioiden osalta ja pystyttäisiin purkamaan järjestäytyneessä rikollisuudessa, rahanpesussa, ihmissalakuljetuksessa ja ihmiskaupassa mukana olevia verkostoja.
- On lisättävä haavoittuvassa asemassa olevien väestönosien avustamista niiden sosioekonomisen integroitumisen edistämiseksi pitkällä aikavälillä.

II.2 Itäinen kumppanuus

Moldova

Laiton muuttoliike, myös takaisinotto

Laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvistä haasteista voidaan todeta, että vuoden 2016 jälkipuoliskolta vuoden 2017 alkupuoliskolle pääsyn epäämisten määrä lisääntyi hieman, mutta laiton oleskelu sen sijaan väheni. Moldovan kansalaisten EU:ssa jättämien turvapaikkahakemusten huippu saavutettiin keväällä 2016, ja niiden määrän on havaittu vähentyneen vuoden 2016 jälkipuoliskolta vuoden 2017 alkupuoliskolle tuntuvasti, 58 prosenttia (1 730:stä 720:een). Maahanpääsyn epäämisissä ulkorajoilla todettiin vuosina 2015–2016 71 prosentin kasvu (2 725:stä 4 660:een), ja myös laittomien oleskelujen määrä kasvoi samana kautena erittäin voimakkaasti, 89 prosenttia (4 050:stä 7 660:een). Samoin turvapaikkahakemusten määrä kasvoi tuona kautena erittäin voimakkaasti, 99 prosenttia (1 850:stä 3 675:een). Hyväksyttyjen turvapaikkahakemusten osuus oli vuonna 2015 10,81 prosenttia, mutta se laski 2,07 prosenttiin vuonna 2016. Moldovalaisia koskevien

palauttamispäätösten määrä nousi vuosina 2015–2016 merkittävästi, 178 prosenttia (1 810:stä 5 035:een). Palauttamisaste aleni 67,13 prosentista (vuonna 2015) 48,16 prosenttiin (vuonna 2016). EU:n jäsenvaltiot arvioivat Moldovan kanssa tehtävän takaisinottoyhteistyön erittäin laadukkaaksi, ja siitä kertoo myös takaisinottopyyntöihin saatujen myönteisten vastausten korkea osuus. Takaisinottoa käsittelevän sekakomitean viime kokouksessa 6. lokakuuta 2017 yhteistyötä Moldovan kanssa pidettiin yleisesti ottaen myönteisenä.

Muuttoliikkeen hallinnassa Moldova toteuttaa parhaillaan vuosien 2016–2020 toimintasuunnitelmaa, joka koskee vuosien 2011–2020 kansallisen muuttoliike- ja turvapaikkastrategian täytäntöönpanoa. Moldovalaiset saavat tietoa muuttoliikkeeseen liittyvien näkökohtien eduista ja riskeistä verkossa saatavilla olevan NEXUS-tiedotusfoorumin kautta. Sillä on toimipisteitä Moldovan eri kaupungeissa ja yksi toimipiste Pariisissa.

Yleinen järjestys ja turvallisuus

Moldovalaiset rikollisjärjestöt toimivat erityisen aktiivisesti Itävallassa, Ranskassa, Saksassa, Latviassa ja Puolassa. Ne ovat mukana nimenomaan erityyppisessä **järjestäytyneessä rikollisuudessa**, kuten järjestäytyneessä omaisuusrikollisuudessa, laittomassa tupakkatuotteiden kaupassa, huumausaineiden laittomassa kaupassa (heroiini on merkittävä ongelma), valmisteveropetoksissa, luottokorttipetoksissa ja rahanpesussa. Erityisesti venäjänkieliset rikollisjärjestöt käyttävät Moldovaa kauttakuljetusmaana rahanpesua varten ja rahan kuljettamiseksi EU:hun. Moldova on edelleen ihmiskaupan lähtömaa. Oikeusyhteistyön parantamista varten Moldova allekirjoitti vuoden 2014 puolivälissä Eurojustin kanssa sopimuksen, joka tuli voimaan lokakuussa 2016. Lainvalvontayhteistyötä tehostettiin allekirjoittamalla yhteistyösopimus Europolin kanssa joulukuussa 2014.

Viisumivapautta käsittelevän lopullisen kertomuksen antamisen jälkeen Moldova on hyväksynyt uutta lainsäädäntöä, jolla tehostetaan sen **korruption** (erityisesti korkean tason korruption) ja **rahanpesun torjuntaa** koskevaa institutionaalista rakennetta. Lakien täytäntöönpano on kuitenkin viivästynyt tuntuvasti. Poliittinen vaikuttaminen korruption ja rahanpesun torjuntaan on edelleen vaikea kysymys. Pyrkimykset horjuttaa korruptionvastaista lainsäädäntöä (kuten pääomanliikkeiden vapauttamista koskeva laki ja niin kutsuttu liiketoimintapaketti, joiden tarkoituksena on muun muassa muuttaa korruptionvastaisten elinten institutionaalista rakennetta) horjuttavat uskoa siihen, että maassa olisi poliittista tahtoa korruption kitkemiseen. Vaikka viimeisessä viisumivapautta käsittelevässä kertomuksessa esitettiin varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavan toimiston perustamista, näin tapahtui vasta vuonna 2017, ja tällä hetkellä toimiston toimivalta rajoittuu korruptio- ja rahanpesutapauksiin. Varallisuusilmoitusten tarkastaminen ja eturistiriitojen valvonta ovat olleet keskeytyksissä elokuusta 2016 lähtien, koska viranomaisten lahjomattomuutta valvovaa kansallista viranomaista koskevan lain täytäntöönpano on viivästynyt. Edistys rahanpesunvastaisen lainsäädännön laatimisessa (sen yhdenmukaistamiseksi EU:n neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin kanssa) on seisahtunut.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että viisumivapautta koskevat edellytykset täyttyvät edelleen. Korruption ja rahanpesun vastaisiin toimiin liittyvät edellytykset ovat kuitenkin vaarassa jäädä täyttymättä, ellei ryhdytä välittömästi toimiin jatkuvan ja kestävän täytäntöönpanon varmistamiseksi. Toimia on vielä toteutettava seuraavilla aloilla:

- Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa on tehostettava antamalla uutta rahanpesun vastaista lainsäädäntöä.
- On varmistettava, että erikoistuneet korruptionvastaiset laitokset ovat täysin riippumattomia, tehokkaita ja tuloksellisia. On huolehdittava siitä, ettei liiketoimintapaketiksi kutsuttu tuleva lainsäädäntö vaikuta kielteisesti korruptionvastaisiin toimiin ja pankkipetosten tutkintaan.
- Viranomaisten lahjomattomuutta valvovan kansallisen viranomaisen toimintavalmiudet on taattava pikaisesti nimittämällä sinne ylempää johtoa ja tarkastajia.
- On varmistettava rikollisten varojen takaisin perimisestä vastaavan viraston asianmukainen toiminta järjestämällä sille mahdollisuus tutustua kaikkeen tarvittavaan tietoon (myös tietokantoihin), osoittamalla sille riittävästi määrärahoja ja henkilöstöä ja laajentamalla sen toimivalta kaikentyyppisten rikosten tuottamaan hyötyyn.
- Korkean tason korruption torjuntatoimia on tehostettava tulosten saamiseksi.
- On lisättävä kohdennettuja tiedotuskampanjoita viisumivapaata matkustamista koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista.

Georgia

Yhdennetty rajaturvallisuus, muuttoliikkeen hallinta ja turvapaikkapolitiikka

Laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvistä haasteista voidaan todeta, että kehitys pysyi vakaana sekä laittomassa oleskelussa että pääsyn epäämisessä vuoden 2016 jälkipuoliskolta vuoden 2017 keskivaiheille. Georgian kansalaisten EU:ssa jättämien turvapaikkahakemusten määrässä ei ollut havaittavissa lisää kasvua vuoden 2016 jälkipuoliskolta (4 750) vuoden 2017 keskivaiheille (4 630). Vuosina 2015–2016 pääsyn epäämisten määrä väheni 39 prosenttia (1 330:stä 810:een), laittomat oleskelut vähenivät 3 prosenttia (5 405:stä 5 240:een) ja turvapaikkahakemusten määrä kasvoi 7,2 prosenttia (8 110:stä 8 700:aan). Vuoden 2016 alku- ja jälkipuoliskon välillä todettiin 22 prosentin kasvu (3 905:stä 4 750:een). Hyväksytyjen turvapaikkahakemusten osuus pysyi lähes ennallaan (6,62 prosenttia vuonna 2015 ja 6,48 prosenttia vuonna 2016). Vuosina 2015–2016 poistumiskehotuksen saaneiden georgialaisten määrä laski 12 prosenttia (6 415:stä 5 635:een) ja palauttamisaste puolestaan kasvoi 45,13 prosentista 55,90 prosenttiin. Vaikka palauttamisaste on edelleen varsin alhainen, jäsenvaltiot arvioivat yhteistyön takaisinottoasioissa erinomaiseksi, sillä Georgian viranomaiset hyväksyivät valtaosan vuonna 2016 jätetyistä takaisinottoopyynnöistä.

Georgia on jatkanut vuosien 2016–2020 muuttoliikestrategian ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa muun muassa perustamalla muuttoliikkeen yhdennetyn analysointijärjestelmän (koekäyttö alkoi lokakuussa 2016), ulkorajoihin liittyvien riskien ja uhkien yhdennetyn analysointijärjestelmän ja maahanmuuton riskianalyysimenetelmän sekä päivittämällä vuonna 2015 laadittua muuttoprofiilia. Näin se on jatkanut viisumivapautta koskevien edellytysten täyttämistä pitkäjänteisesti. Georgia on järjestänyt viisumivapaan matkustamisen sääntöjä käsitteleviä valtakunnallisia kampanjoita ja koulutuksia kolmessa vaiheessa, ja se valvoo Schengen-alueelle suuntautuvaa matkustusta.

Turvapaikkamenettelyissä ongelmakohtana on kansallisten turvanäkökohtien perusteella hylättyjen turvapaikkahakemusten merkittävä määrä Georgiassa vuoden 2017

alkupuoliskolla.⁸ Asia otettiin esiin kolmannessa ja neljännessä kertomuksessa Georgian edistymisestä viisumivapautta koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa⁹, ja siihen on puututtava.

Yleinen järjestys ja turvallisuus

Viimeisen viisumivapautta käsittelevän kertomuksen jälkeen tilanne on se, että unionin ulkopuolisia kansalaisuuksia edustavista rikollisjärjestöistä georgialaiset järjestöt kuuluvat yhä niihin, joiden ilmoitetaan useimmin syyllistyneen EU:ssa **vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen**. Georgialaiset rikollisjärjestöt ovat erittäin liikkuvaisia. Ne harjoittavat pääasiassa järjestäytyntä omaisuusrikollisuutta (erityisesti murtovarkauksia ja muita varkauksia) ja toimivat erityisen aktiivisesti Ranskassa, Kreikassa, Saksassa, Italiassa ja Espanjassa. Nämä rikollisjärjestöt ovat EU:n kannalta erityisen uhkaavia, koska niiden toimintaa erehdytään usein pitämään vain matalan intensiteetin rikollisuutena, niiden ote rikollismarkkinoista kiristyy vähitellen, ja ne toimivat yhteistyössä muiden EU:n ulkopuolisten rikollisjärjestöjen kanssa. Georgia on edelleen monenlaisten EU:hun salakuljetettujen laittomien hyödykkeiden, erityisesti huumeiden, kauttakuljetusmaa. Georgian aluetta käytetään yhä useammin hyväksi eri rikollisjärjestöjen EU:sta ja EU:n ulkopuolelta laittomasti saamien tuottojen rahanpesussa, ja maasta onkin tulossa rikoksella saatujen, pestyjen varojen kauttakuljetusmaa.

Georgia jatkoi **järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä ja torjuntaa** ja osoitti siinä todellista sitoutumista. Se on lisännyt kansainvälistä yhteistyötään tällä alalla. Toimia on pidettävä yllä ja vahvistettava erityisesti lainvalvonnan osalta. Kansallisia strategioita ja toimintasuunnitelmia sekä lainsäädäntöä päivitetään säännöllisesti. Vuosien 2017–2020 uusi kansallinen strategia järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi ja vuosien 2017–2018 toimintasuunnitelma keskittyvät seuraaviin keskeisiin aloihin: rikollisjärjestöt (nk. lailliset varkaat, *thieves in law*), huumausaineet, kyberrikollisuus, nykyaikainen poliisitoiminta ja kansainvälinen yhteistyö. Niiden pikaisesta ja tuloksellisesta täytäntöönpanosta on huolehdittava lähikuukausina. Vuonna 2015 käynnistynyt tiedusteluun perustuvaa poliisitoimintaa ja lähipoliisitoimintaa koskeva poliisivoimien uudistus etenee, samoin yhtenäisen rikosanalyysijärjestelmän perustaminen. Ne ovat äärimmäisen tärkeitä rikollisen toiminnan ymmärtämisen ja analysoinnin sekä kohdennettujen lainvalvontatoimien ja rikosoikeudellisten toimien kannalta. Keskeisiin jäsenvaltioihin on lähetetty poliisiavustajia, ja uusia lainvalvontasopimuksia on tekeillä. Georgia allekirjoitti huhtikuussa 2017 Europolin kanssa sopimuksen operatiivisesta ja strategisesta yhteistyöstä, ja se tuli voimaan heinäkuussa 2017. Toimiin on jo ryhdytty yhteistyösopimusta koskevien neuvotteluiden aloittamiseksi Eurojustin kanssa, ja niiden on tarkoitus käynnistyä tammikuussa 2018.

Vaikka Georgia on kaiken kaikkiaan saanut aikaan hyviä tuloksia **korruptiontorjuntaa** koskevien uudistusten toteuttamisessa, huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti tammikuussa 2017 käyttöön otetun varallisuusilmoitusten tarkastusjärjestelyn tehokkaaseen toimeenpanoon.

⁸ Tammi–kesäkuussa 2017 26 prosenttia kaikista päätöksistä oli kansallisilla turvanäkökohdilla perusteltuja hylkääviä päätöksiä. Vuonna 2016 niiden osuus oli 5 prosenttia ja vuonna 2015 puolestaan 4 prosenttia (lähde: UNHCR).

⁹ COM(2015) 199 / SWD(2015) 103 final, annettu 8.5.2015, ja COM(2015) 684 / SWD(2015) 299 final, annettu 18.12.2015.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että viisumivapautta koskevat edellytykset täyttyvät edelleen. Täytäntöönpanoa on edelleen parannettava. Toimia on vielä toteutettava seuraavilla aloilla:

- Tiedotuskampanjoita viisumivapaasta matkustamisesta on jatkettava, maahanmuuton analysointi- ja riskianalyysijärjestelmät on saatava valmiiksi ja toimia, joilla voidaan puuttua muuttoliikkeen tunnistettuihin perussyihin, on tehostettava.
- On pantava kiireellisesti täytäntöön Europolin kanssa tehty yhteistyösopimus ja tehtävä yhteistyösopimus Eurojustin kanssa.
- On saatettava kiireellisesti päätökseen tiedusteluun perustuvan poliisitoiminnan uudistus ja yhtenäisen rikosanalyysijärjestelmän perustaminen.
- Maiden rajat ylittävää lainvalvontaa ja oikeusyhteistyötä on jatkettava ja edelleen tehostettava.
- On tehostettava rahanpesun vastaisen lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevia toimia sekä rikollisten varojen jäljittämistä, jäädyttämistä ja takaisin perimistä myös yli valtioiden rajojen. On nimettävä varallisuuden takaisin hankinnasta vastaava valtakunnallinen toimisto. Alan lainsäädäntö on yhdenmukaistettava EU:n neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin kanssa.
- Syrjinnän vastaiseen lakiin on hyväksyttävä muutoksia, joilla tehostetaan sen täytäntöönpanoa.

Ukraina

Yhdennetty rajaturvallisuus, muuttoliikkeen hallinta ja turvapaikkapolitiikka

Laittomaan muuttoliikkeeseen liittyvistä haasteista voidaan todeta, että sekä laittomassa oleskelussa että pääsyn epäämisessä oli havaittavissa hienoista laskua vuoden 2016 jälkipuoliskolta vuoden 2017 alkupuoliskolle. Ukrainan kansalaisten EU:ssa tuona ajanjaksona jättämien turvapaikkahakemusten määrän kehitys pysyi vakaana (5 435:stä 5 380:een). Vuosina 2015–2016 pääsyn epäämistien määrä väheni hieman, 5 prosenttia (23 795:stä 22 495:een), mutta laittomat oleskelut lisääntyivät 26 prosenttia (23 480:stä 29 565:een). Samana jaksona turvapaikkahakemusten määrä väheni huomattavasti, 44 prosenttia (22 100:sta 12 460:een). Hyväksytyjen turvapaikkahakemusten osuus oli 30,12 prosenttia vuonna 2015 ja 24,61 prosenttia vuonna 2016. Poistumiskehotuksen saaneiden ukrainalaisten määrä kasvoi 19 200:sta (vuonna 2015) 26 865:een (vuonna 2016), ja palauttamisaste nousi 76,41 prosentista (vuonna 2015) 82,58 prosenttiin (vuonna 2016). Yhteistyö Ukrainan kanssa takaisinottoasioissa sujuu edelleen erittäin hyvin, mikä ilmenee sekä EU:n että jäsenvaltioiden esittämistä laadullisista arvioista.

Muuttoliikkeen hallinnasta voidaan todeta, että Ukrainassa hyväksyttiin 12. heinäkuuta 2017 vuoteen 2025 ulottuva valtiollinen muuttoliikeohjelma. Muuttoliikelainsäädännön täytäntöönpanon seuraamiseksi toteutettiin vuosina 2015–2017 kohdennettuja kansallisia ehkäiseviä toimia. Ukraina käynnisti toukokuussa 2017 viisumivapausjärjestelmään liittyvistä oikeuksista ja velvoitteista kertovan valtakunnallisen tiedotuskampanjan.

Yleinen järjestys ja turvallisuus

Järjestäytyneestä rikollisuudesta voidaan todeta, että Ukraina on edelleen erityyppisten EU:hun salakuljetettujen laittomien hyödykkeiden kauttakuljetusmaa. EU:hun salakuljetaan suuria määriä heroiniä Kaukasian reittiä myöten Ukrainan ja muiden itäisten kumppanuusmaiden kautta. Ukrainasta lähtöisin olevat rikollisjärjestöt ovat mukana valmisteveropetoksissa, erityisesti laittomien tupakkatuotteiden tuotannossa ja salakuljetuksessa EU:hun. Ukrainasta käsin toimivat kyberrikolliset ovat erittäin taitavia. Ukraina on mahdollinen lähtömaa EU:hun suuntautuvassa ampuma-aseiden laittomassa kaupassa, joka näyttäisi kuitenkin tällä hetkellä olevan vähäistä. Järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnasta vastannut Ukrainan poliisin yksikkö hajotettiin vuonna 2015, eikä uuden perustaminen ole suunnitteilla.

Ukraina ratifioi sopimuksen operatiivisesta ja strategisesta yhteistyöstä Europolin kanssa. Yhteistyösopimus Eurojustin kanssa rajat ylittävän rikollisuuden ja terrorismin torjumisesta tuli voimaan syyskuussa 2017. Ensimmäisenä askeleena kyberturvallisuusjärjestelmän luomiseksi Ukrainan parlamentti antoi lokakuussa 2017 kyberturvallisuuslain, jonka perusteella aletaan laatia valtakunnallista kyberturvallisuuspolitiikkaa ja luodaan edellytykset maan tietoinfrastruktuurin kyberturvallisuuden varmistamiselle.

Vaikka **korruptiontorjuntauudistusten** toteuttaminen on edistynyt viisumivapautta käsittelevän lopullisen kertomuksen antamisen jälkeen ja erityisesti on tehostettu hiljattain perustettujen kansallisen korruptiontorjuntaviraston ja korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston toimintaa, uudistusten kestävyys on yhä haasteena. Etusijalle on asetettava kansallisen korruptiontorjuntaviraston, korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston ja korruption ennaltaehkäisystä vastaavan kansallisen viraston riippumattomuuden säilyttäminen ja vahvistaminen. Viimeaikaiset tapahtumat, esimerkiksi tiukkojen määräaikaisten asettaminen esitutkinnalle ja se, että valtakunnansyyttäjänvirasto julkisti marraskuun lopulla kansallisen korruptiontorjuntaviraston harjoittaman peitetutkinnan, heikentävät vakavasti niin jälkimmäisen edellytyksiä harjoittaa tehokasta tutkintaa kuin kansalaisten luottamusta korruptiontorjuntaelimiin. Ukrainan parlamentissa joulukuun 2017 alussa esitetty lakiehdotus, joka helpottaisi perusteettomasti korruptiontorjuntaelinten johtajien irtisanomista, ei ole enää asialistalla, mutta sitä ei ole poistettu rekisteristä. Erittäin huolestuttavaa on myös se, ettei kansallisen korruptiontorjuntaviraston ja korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston toimivaltaan kuuluvissa tapauksissa ole annettu tuomioita. Korruption torjuntaan erikoistuneen riippumattoman ylemmän tuomioistuimen perustaminen Venetsian komission lausunnon mukaisesti edistäisi mainittujen puutteiden korjaamista.

Korruption ennaltaehkäisystä vastaava kansallinen virasto otti syyskuussa 2016 onnistuneesti käyttöön sähköisen ilmoitusjärjestelmän, mutta sähköisten ilmoitusten tehokkaassa tarkastamisessa on sen jälkeen esiintynyt vakavia ongelmia. Ongelmakohtina ovat viraston hallinto ja raskaat säädöspuitteet sekä seuraavat puutteet: automaattista tarkastusohjelmistoa ei ole saatu asennettua, tarvittaviin tietokantoihin ja rekistereihin ei ole suoraa ja automatisoitua pääsyä, ja muut valtion elimet eivät edelleenkään osallistu yhteistyöhön. Korruption ennaltaehkäisystä vastaavaan kansalliseen virastoon hiljattain kohdistunut väärinkäytösten paljastustapaus lisää entisestään huolta viraston uskottavuudesta ja kyvystä saada aikaan tuloksia.

Huolestuttavaa on myös lisääntynyt kansalaisyhteiskunnan painostaminen muun muassa rikostutkinnan ja fyysisen väkivallan muodossa. Lisäksi erittäin huolestuttavilta vaikuttavat

lainsäädäntöön maaliskuussa 2017 tehdyt muutokset, joiden mukaan korruptionvastaisten kansalaistoimijoiden on annettava varallisuusilmoituksia.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että viisumivapautta koskevat edellytykset täyttyvät edelleen. Viimeaikaiset tapahtumat kuitenkin osoittavat, että Ukrainan on ryhdyttävä välittömästi toimiin aiempien uudistusten täyden täytäntöönpanon ja jatkuvuuden varmistamiseksi erityisesti korruptionvastaisia toimia koskevan edellytyksen osalta. Toimia on vielä toteutettava seuraavilla aloilla:

- Yhteistyötä toimivaltaisten EU:n virastojen kanssa on lisättävä laittomasta muuttoliikkeestä aiheutuvien riskien ehkäisemiseksi.
- On lisättävä kohdennettuja tiedotuskampanjoita viisumivapaata matkustamista koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista.
- Korruptionvastaisen institutionaalisen rakenteen riippumattomuus, tuloksellisuus ja jatkuvuus on taattava erityisesti perustamalla Venetsian komission lausunnon mukainen riippumaton ja korruption torjuntaan erikoistunut ylempi tuomioistuin Ukrainan lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi on varmistettava kansallisen korruptiontorjuntaviraston ja korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston riippumattomuus ja valmiudet ja tehostettava niitä, jotta virastojen toimintaa tällä hetkellä jarruttavat tekijät saadaan poistettua.
- Korruption ennaltaehkäisystä vastaavan kansallisen viraston uskottavuus on kiireellisesti palautettava ja on perustettava toimiva varallisuusilmoitusten tarkastusjärjestelmä muun muassa ottamalla käyttöön automaattinen tarkastusohjelmisto, joka takaa suoran ja automatisoidun pääsyn valtion tietokantoihin ja rekistereihin.
- Lakimuutokset, joilla varallisuusilmoitusten antamisvelvollisuus on ulotettu kansalaisyhteiskuntaa edustaviin ilmoittajiin, on kumottava, ja on huolehdittava siitä, että kansalaisyhteiskunta voi toteuttaa tehtävänsä ilman asiattomia esteitä ja toimintansa häiritsemistä.
- Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntatoimia on tehostettava muun muassa järjestämällä Ukrainan poliisille riittävästi resursseja ja asiantuntemusta, määrittämällä selkeästi toimivallan rajat ja parantamalla lainvalvontaviranomaisten välistä yhteistyötä.

III Päätelmät

Asetuksen (EY) N:o 539/2001 1 a artiklan 2 b kohdassa edellytetään komission valvovan sitä, että kolmannet maat täyttävät jatkuvasti viisumivapautta koskevat vaatimukset, ja raportoivan tilanteesta. Komissio katsookin tämän kertomuksen ja siihen liittyvän komission yksiköiden valmisteluasiakirjan perusteella, että viisumivapautta koskevat edellytykset täyttyvät edelleen tarkasteltujen maiden osalta. Kertomuksessa nimetään toimia, joita tietyillä aloilla on vielä toteutettava jatkuvan ja kestävän täytäntöönpanon ylläpitämiseksi. Lisäksi on varmistettava täytäntöönpanon jatkuvuus myös kaikkien muiden edellytysten osalta.

Itäisen kumppanuuden maat ja Länsi-Balkanin maat, erityisesti **Albania**, jatkoivat toimien toteuttamista puuttuakseen vielä jäljellä oleviin **laittoman muuttoliikkeen** ongelmiin. Toimet tuottavat jo tulosta. Takaisinottoa koskeva yhteistyö sujuu joustavasti kaikkien Länsi-

Balkanin ja itäisen kumppanuuden viisumivapaiden maiden kanssa, ja palauttamisaste on yleisesti korkea.

Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisessä ja torjunnassa tilanne on se, että jatkuvista vastatoimista huolimatta kyseisten maiden rikollisjärjestöt toimivat edelleen aktiivisesti EU:n jäsenvaltioissa ampuma-aseiden laittomassa kaupassa, omaisuusrikollisuudessa, monenlaisten laittomien hyödykkeiden (erityisesti huumausaineiden ja tupakan) salakuljetuksessa, rahanpesussa, ihmiskaupassa, siirtolaisten salakuljetuksessa ja kyberrikollisuudessa. Vastatoimia on tehostettava näiden osalta.

Korruption ja rahanpesun ehkäisemisestä ja torjunnasta voidaan todeta, että Moldovan on ryhdyttävä välittömästi toimiin, joilla varmistetaan tämän edellytyksen jatkuva täyttyminen ja uudistusten kestävyys. Viimeaikaiset tapahtumat osoittavat, että myös **Ukrainan** on ryhdyttävä välittömästi toimiin turvatakseen aiemmissa uudistuksissa käyttöön ottamansa korruptionvastaiset toimet ja mahdollistaakseen edistyksen jatkossakin.

Viisumivapautta koskevien edellytysten täytäntöönpano on jatkuvasti etenevä prosessi. Sopivia foorumeja näistä asioista käytävälle keskustelulle ovat oikeutta, vapautta ja turvallisuutta käsittelevän alakomitean säännölliset kokoukset, vuoropuhelu EU:n ja viisumivapausprosessiin kuuluvien maiden, myös Länsi-Balkanin maiden, välillä, tarvittaessa liittymisneuvottelut sekä korkeiden virkamiesten tapaamiset. Komissio raportoi seuraavan kerran vuonna 2018 Euroopan parlamentille ja neuvostolle siitä, täyttävätkö kolmannet maat jatkuvasti viisumivapautta koskevat vaatimukset.