EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 17.6.2013
COM(2013) 422 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Neljäs vuosikertomus muuttoliike- ja turvapaikkakysymyksistä (2012)

{SWD(2013) 210 final}

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Neljäs vuosikertomus muuttoliike- ja turvapaikkakysymyksistä (2012)

I. JOHDANTO

Turvapaikkahakemusten määrä kasvoi lähes 10 prosenttia vuonna 2012 osittain Syyrian konfliktin vuoksi, mihin on tarvittu sekä EU:n humanitaarista apua[1] että suojelutoimia. Tämä osoittaa, kuinka tärkeää oli saada yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä viimein valmiiksi, jotta koko EU:ssa sovelletaan yhdenmukaista suojeluasemaa.

Talouskriisin vuoksi Euroopan johtajat keskittyivät edelleen elpymisen ja kasvun varmistamiseen. Vaikka työttömyys pysytteli korkeana, monissa jäsenvaltioissa oli puutetta työvoimasta ja osaamisvajetta eräillä sektoreilla. EU:n työikäisen väestön (15–64-vuotiaiden ikäryhmä) osuus EU:n koko väestöstä saavutti Eurostatin tietojen mukaan huippunsa jo vuonna 2006. Vanhushuoltosuhde oli 26,8 prosenttia vuonna 2012[2], ja sen odotetaan kasvavan jyrkästi 52,6 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä[3]. Tätä taustaa vasten hyvin hallittu muuttoliike voi toimia positiivisena tekijänä ja lisätä kasvua ja vastata työvoimapulaan.

Vuonna 2012 ehdotettiin, neuvoteltiin ja saatiin päätökseen keskeisiä aloitteita, jotka kuvastavat muuttoliike- ja turvapaikka-asioita koskevan päätöksenteon dynaamisuutta ja kasvavaa tarvetta EU:n yhtenäiseen toimintaan. Neuvottelut jatkuivat vuotta 2013 pidemmälle ulottuvien rahoitusjärjestelyjen luomiseksi seuraavien välineiden avulla: turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa koskeva asetusehdotus[4] sekä Eurodac-asetuksen[5], turvapaikkamenettelyjä koskevan direktiiviehdotuksen[6], kausityötä koskevan direktiiviehdotuksen[7] ja yrityksen sisäisiä siirtoja koskevan direktiiviehdotuksen[8] uudelleenlaaditut tekstit.

Merkittävää kehitystä on myös vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston[9] toiminnan aloittaminen, erityisesti toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II), viisumitietojärjestelmän (VIS) ja Eurodac-järjestelmän osalta. Lisäksi maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa[10] toimi edelleen EU:n ulkoisen muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan yleisenä kehyksenä. Vuonna 2012 on keskitytty myös siihen, miten yhteisellä viisumipolitiikalla voidaan vauhdittaa kasvua EU:ssa.

---

1 Komissio on luvannut lisätä humanitaarista rahoitusta 100 miljoonalla eurolla Syyrian konfliktin vuoksi apua tarvitseville yli neljälle miljoonalle ihmiselle. Tämä vuonna 2013 maksettava lisäys nostaa komission humanitaarisen rahoituksen 200 miljoonaan euroon. Katso http://ec.europa.eu/echo/news/2013/20130129_en.htm.

2 Eurostat (online-datakoodi: demo_pjanind).

3 Eurostat (online-datakoodi: proj_10c2150p).

4 KOM(2011) 751 lopullinen.

5 COM(2012) 254 final. Muutettu ehdotus toisessa käsittelyssä.

6 KOM(2011) 319 lopullinen. Muutettu ehdotus.

7 KOM(2010) 379 lopullinen.

8 KOM(2010) 378 lopullinen.

9 Asetus (EU) N:o 1077/2011. Katso http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/docs/20121129_agency_large_scale_it_systems_en.pdf.

10 KOM(2011) 743 lopullinen sekä neuvoston päätelmät. Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanosta joka toinen vuosi annettava kertomus julkaistaan kesäkuussa 2013. Kertomuksessa arvioidaan tapahtunutta edistystä, ja se tukee tämän lähestymistavan täytäntöönpanoa.

Tämä kertomus perustuu lähinnä komission poliittisiin arviointeihin, ja sitä täydentävät asiaa koskeva komission yksiköiden valmisteluasiakirja[11] ja sen liite, jossa esitetään Euroopan muuttoliikeverkoston (EMV)[12] keräämiä yksityiskohtaisia tilastotietoja sekä EU:ssa että jäsenvaltioissa tapahtuneesta kehityksestä. Valmisteluasiakirjaan on sisällytetty myös kertomus maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkoston[13] kehityksestä.

II. KATSAUS EU:N MUUTTOLIIKKEESEEN VUONNA 2012[14]

Eurostatin tietojen mukaan EU:n kokonaisväkiluku oli 503,7 miljoonaa 1. tammikuuta 2012. Väkiluku oli kasvanut 1,3 miljoonalla vuodesta 2011 eli vuositason kasvuvauhti oli +2,6 tuhatta asukasta kohden. Tästä luonnollisen kasvun osuus oli 0,4 miljoonaa (+0,8 promillea) ja nettomaahanmuutto tilastollisesti mukautettuna oli 0,9 miljoonaa (+1,8 promillea)[15]. EU:ssa asuvia kolmansien maiden kansalaisia oli 20,7 miljoonaa eli noin 4,1 prosenttia EU:n koko väestöstä, mikä on enemmän kuin toisessa jäsenvaltiossa asuvien EU-kansalaisten määrä (13,6 miljoonaa eli 2,7 prosenttia EU:n koko väestöstä)[16]. Kolmansien maiden kansalaisille myönnettyjen ensimmäisten oleskelulupien määrä oli lähes 2,5 miljoonaa vuonna 2011[17]. Näistä oli perhesyistä myönnettyjä lupia 30 prosenttia, palkallista työtä varten myönnettyjä lupia 26 prosenttia, opiskelun vuoksi myönnettyjä lupia 21 prosenttia ja muista syistä (suojeluun liittyvät syyt, oleskelulupa ilman oikeutta työntekoon jne.) myönnettyjä lupia 23 prosenttia. Suurin osa oleskeluluvista myönnettiin vuonna 2011 Ukrainan (noin 204 000), Yhdysvaltojen (noin 189 000), Intian (noin 179 000), Kiinan (noin 153 000) ja Marokon (noin 120 000) kansalaisille.

Turvapaikkahakemusten kokonaismäärä oli vuonna 2012 selvästi huippuvuotta 2001 (425 000 hakemusta) pienempi, mutta vuoteen 2011 verrattuna turvapaikan hakijoita oli vuonna 2012 silti 9,7 prosenttia enemmän eli hieman yli 330 000, mikä johtui lähinnä siitä, että turvapaikanhakijoiden määrä Syyriasta kasvoi (yhteensä noin 23 510 eli 7 % vuonna 2012, kun hakijoita oli 7 885[18] vuonna 2011). Muita maita, joista tuli merkittäviä määriä turvapaikanhakijoita, olivat Afganistan (8 % hakijoiden kokonaismäärästä), Venäjä (7 %), Pakistan (6 %) ja Serbia (6 %). Eräät jäsenvaltiot saivat aiempaa enemmän perusteettomia hakemuksia Serbian, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian sekä jonkin verran myös Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisilta viisumipakon poistamisen jälkeen.

Vuonna 2012 yhteensä 71 580 turvapaikanhakijalle myönnettiin suojelu ensimmäisessä käsittelyssä tehdyllä päätöksellä pakolaisuuden (37 245), toissijaisen suojelutarpeen (27 920) tai humanitaaristen syiden (6 415) perusteella, mikä on noin 27 prosenttia kaikista päätöksistä[19].

---

11 SWD(2013) 210.

12 EMV, http://www.emn.europa.eu.

13 Neuvoston asetus (EY) N:o 377/2004, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) N:o 493/2011, EUVL L 141, 27.5.2011, s. 1.

14 Tässä tiedonannossa esitetyt tilastotiedot ovat suurimmaksi osaksi Eurostatin viimeisimpiä saatavilla olevia tilastotietoja. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjan (SWD(2013) 210) tilastoliitteessä esitetään yksityiskohtaisempia tilastotietoja, joista osa on EMV:ltä saatuja tietoja, mukaan luettuna jäsenvaltiokohtaisia tietoja.

15 Nettomaahanmuutto EU:n alueelle ilman tilastollisia mukautuksia oli + 0,5 miljoonaa: EU:n alueelta muutti pois 1,2 miljoonaa ja sinne muutti 1,7 miljoonaa.

16 Eurostatin muuttoliiketilastot. Katso myös EU Employment and Social Situation Quarterly review, March 2013, Special supplement on Demographic Trends.

17 Vuotta 2011 koskevat Eurostatin tiedot, 31.3.2013. Vuotta 2012 koskevat Eurostatin tiedot tulevat saataville heinäkuussa 2013. Asiakirjan SWD(2013) 210 tilastoliitteessä on vuotta 2012 koskevia EMV:ltä saatuja tietoja useimmista jäsenvaltioista.

18 Tämä määrä oli 8 980, kun mukaan luettiin neljä assosioitunutta valtiota.

19 Eurostatin tiedote 48/2013, 22.3.2013.

Kansainvälistä suojelua EU:sta hakevien ilman huoltajaa olevien alaikäisten määrä kasvoi 12 350 hakijasta vuonna 2011 yli 12 610 hakijaan vuonna 2012[20], ja lähes 70 prosenttia hakijoiden kokonaismäärästä jakaantui Saksan, Ruotsin, Belgian ja Itävallan kesken. Suurin osa näistä ilman huoltajaa olevista alaikäisistä tuli Afganistanista (5 350), Somaliasta (850), Guineasta (430) ja Pakistanista (415).

Vaikka luvattomasti maahan saapuvia henkilöitä koskevat tilastot ovat ilmiön luonteen vuoksi jatkuvasti epätäydellisiä, ne siitä huolimatta osoittavat, että laiton maahanmuutto on edelleen merkittävä osa EU:hun suuntautuvaa muuttoliikettä. Indikaattoreina voidaan käyttää kielteisiä oleskelulupapäätöksiä sekä kiinniotettujen ja palautettujen määriä, mutta niihinkin liittyy monia epävarmuustekijöitä.

Vuonna 2012[21] noin 316 060 henkilöltä evättiin pääsy EU:hun, mikä on 8 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2011. Näistä valtaosan (63 %) epäsi Espanja erityisesti maaulkorajoillaan. Lisäksi vuonna 2012 otettiin kiinni noin 427 195[22] henkilöä (vähemmän kuin vuonna 2011, jolloin kiinniotettuja oli noin 468 840). Vuonna 2012 jäsenvaltiot palauttivat noin 186 630 kolmansien maiden kansalaista[23] (noin 4 % vähemmän kuin vuonna 2011). Päätöksentekijät ovat saaneet oikea-aikaista tietoa tilanteesta EU:n ulkorajoilla myös Frontexin neljännesvuosikertomuksista[24].

Tilastojaksolla 2008–2010 ihmiskaupan uhrien sukupuoli- ja ikäjakauma oli 68 prosenttia naisia, 17 prosenttia miehiä, 12 prosenttia tyttöjä ja 3 prosenttia poikia. Suurin osa tunnistetuista ja oletetuista uhreista kaupattiin seksuaalista hyväksikäyttöä varten (62 %). Ihmiskauppa pakkotyötä varten (25 %) on toiseksi yleisintä, ja muiden ihmiskaupan muotojen, kuten ihmiskauppa elinten poistoa ja rikollista toimintaa varten sekä lasten myyminen, prosenttiosuus on pienempi (14 %)[25]. EMV:n tietyistä jäsenvaltiosta keräämien tietojen perusteella 736 kolmannen maan kansalaista[26] sai oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina vuonna 2012, ja joistakin jäsenvaltioista saatujen alustavien tietojen mukaan 4 351 ihmiskaupan harjoittajaa[27] pidätettiin ja 627 ihmiskaupan harjoittajaa[28] tuomittiin.

III. MUUTTOLIIKE KASVUN VÄLINEENÄ

EU:n työikäinen väestö (15–64-vuotiaat) oli 335,4 miljoonaa vuonna 2012, ja sen ennustetaan vähenevän seuraavien 50 vuoden aikana, 290,6 miljoonaan vuonna 2060 Eurostatin viimeisimpien ennusteiden mukaan[29]. Väestön ikääntyessä ja oletettaessa, että muuttoliike pysyy keskimäärin ennallaan, vanhushuoltosuhde kasvaa 26,8 prosentista 52,6 prosenttiin vuosien 2012 ja 2060 välillä. Jos maahanmuutto vähenisi, vanhushuoltosuhde olisi vielä

---

20 Eurostat, Alankomaiden ja Maltan tiedot vuodelta 2012 puuttuvat.

21 Eurostat (18.4.2013).

22 Eurostat (18.4.2013). EU-27, josta puuttuvat Alankomaat ja Unkari.

23 Eurostat (25.4.2013). EU-27, josta puuttuvat Alankomaita, Kyprosta, Luxemburgia sekä Tanskaa koskevat tiedot maalis-joulukuun 2012 väliseltä ajalta.

24 Katso http://www.frontex.europa.eu/publications.

25 Eurostat. Sisäasioiden pääosaston tilastokertomuksessa on vuosia 2008, 2009 ja 2010 koskevat tiedot EU:n kaikista 27 jäsenvaltiosta, Kroatiasta sekä seuraavista ehdokasmaista ja EFTA/ETA-maista: Islanti, Montenegro, Norja, Serbia, Sveitsi ja Turkki. Tiedot ovat saatavilla englanniksi verkkosivuilla: Europa Anti-trafficking webpage.

26 Belgia, Bulgaria, Italia, Kreikka, Malta, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Slovenia ja Yhdistynyt kuningaskunta sekä Norja. Asiakirjan SWD(2013) 210 tilastoliite, taulukko 9. Lähde: EMV.

27 Bulgaria, Espanja, Italia, Kreikka, Latvia, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Ruotsi, Slovakia, Suomi. Lähde: EMV.

28 Bulgaria, Italia, Kreikka, Latvia, Luxemburg, Malta, Puola, Romania, Ruotsi, Slovakia, Suomi. Lähde: EMV.

29 Europop2010.

suurempi[30]. Ikääntyvän väestön vaikutus tuottavuuteen, kilpailukykyyn ja kasvuun on jo näkyvissä EU:ssa. Hyvin hallittu muuttoliike tuskin yksin ratkaisee tätä yleistä ongelmaa, mutta se voi vaikuttaa myönteisesti. Siitä, kuinka muuttoliikettä voidaan hallinnoida tehokkaammin edistämään talouskasvua, käydään poliittista keskustelua oikeus- ja sisäasiain neuvoston epävirallisissa kokouksissa sekä Euroopan parlamentissa[31].

III.1. Strategioita nykyisen työvoimapulan korjaamiseksi

Työvoimapulan helpottamiseksi työmarkkinoiden tietyillä sektoreilla voidaan käyttää useita täydentäviä strategioita. Tällaisia strategioita ovat muun muassa työnhakijoiden ja työpaikkojen yhteensovittamisvälineiden[32] kehittäminen, työiän pidentäminen, osallistumisasteen lisääminen, nykyisen työvoiman osaamisen täydentäminen, työpaikkojen löytäminen työttömille ja työvoiman liikkuvuuden lisääminen EU:n alueella[33]. Tämän johdonmukaisen strategian mukaan EU:ssa jo olevien kolmansien maiden kansalaisten taitovalikoimaa olisi hyödynnettävä paremmin[34] samoin kuin taloudellisista syistä tapahtuvaa maahanmuuttoa yhteistyössä kolmansien maiden kanssa[35]. Ns. työllisyyspaketissa[36], joka tarjoaa EU:lle ja jäsenvaltioille keskipitkän aikavälin ohjelman työllistävän elpymisen tukemiseksi sekä työllisyyttä ja älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua koskevan Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi, todetaan, että pitkällä aikavälillä taloudellisista syistä tapahtuva muuttoliike on avainasemassa EU:n työmarkkinoilla. Tämä on työllisyyden suuntaviivojen mukaista. Niissä kehotetaan EU:n jäsenvaltioita varmistamaan, että kaikille on tarjolla työllistymismahdollisuuksia koko elämän ajan, vähentäen näin köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä poistamalla työmarkkinoilta kauimmas etääntyneiden, mukaan luettuina laillisten maahanmuuttajien, esteitä työmarkkinoille osallistumiseen[37].

Kolme jäsenvaltiota (Alankomaat, Belgia, Tanska) alkoi talouspolitiikan EU-ohjausjaksolla 2012 panna täytäntöön maakohtaisia suosituksia, jotka koskevat maahanmuuttajien sijoittumista työmarkkinoille. Talouspolitiikan EU-ohjausjaksoa 2013 varten komissio käynnisti myös aloitteen taitojen kehittämisestä ja siitä, että saatetaan koulutus vastaamaan työmarkkinoiden taitotarpeisiin[38], mikä on myös tärkeää kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseksi.

---

30 Verrattuna jäsenvaltioiden väestöön maahanmuuttajat ovat yleensä nuorempia, erityisesti 20–50-vuotiaiden ikäryhmässä. Katso http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSQR_Mar2013_demogr_suppl_final.pdf.

31 Oikeus- ja sisäasiain neuvoston epävirallinen kokous 23. ja 24.7.2012 sekä 17. ja 18.1.2013. Euroopan parlamentti maahanmuuttajien kotouttamisesta, sen vaikutuksista työmarkkinoihin ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkoisesta ulottuvuudesta (äänestys 10.1.2013). Euroopan talous- ja sosiaalikomitean (ETSK) lausunto maahanmuuttajayrittäjistä (2012/C 351/04).

32 Esim. EU:n työmarkkinoiden osaamispanoraama http://euskillspanorama.ec.europa.eu/; analyysin laati Cedefop.

33 Esim. EURES-portaalin (http://ec.europa.eu/eures/) kautta; helpotetaan myös kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuutta EU:n alueella (ks. EMV:n tutkimus).

34 Ylikoulutettujen kolmansien maiden kansalaisten osuus 20–64-vuotiaiden ikäryhmässä on paljon suurempi (45 %) kuin ylikoulutettujen osuus koko väestöstä (21 %). SEC(2011) 957 final, s. 28.

35 COM(2012) 173 final, Tavoitteena työllistävä elpyminen, s. 18–19, http://ec.europa.eu/europe2020/index_fi.htm.

36 COM(2012) 173 final.

37 2010/707/EU: neuvoston päätös, annettu 21 päivänä lokakuuta 2010, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista.

38 Koulutuksen uudelleenajattelu: sosioekonomisten vaikutusten parantaminen investoimalla taitoihin, COM(2012) 669 final.

Vuonna 2012 useissa aloitteissa tarkasteltiin maahanmuuttajien panosta talouskasvuun[39]. Maahanmuuttajien sosioekonomista panosta on dokumentoitu kattavasti, ja on näyttöä siitä, että maahanmuuttajat voivat täydentää EU:n työvoimaa pikemminkin kuin korvata sitä. Maahanmuuttajat ovat myös osaltaan lisänneet työmarkkinoiden joustavuutta ja innovointia[40].

Maahanmuuttajayrittäjien[41] ja -sijoittajien potentiaali tunnustetaan aiempaa paremmin. Komissio ehdottaa Yrittäjyys 2020 -toimintasuunnitelmassa[42], että harkitaan aloitteita maahanmuuttajayrittäjien houkuttelemiseksi ja yrittäjyyden edistämiseksi EU:ssa jo olevien tai tänne tulevien maahanmuuttajien keskuudessa ja että tarkastellaan mahdollisuutta ehdottaa lainsäädäntöä yritysten perustamista haittaavien oikeudellisten esteiden poistamiseksi ja pysyvän oleskeluluvan antamiseksi päteville maahanmuuttajayrittäjille.

Jo nyt voidaan antaa käytännön esimerkkejä aloista, joilla on puutetta työvoimasta[43], kriisistä ja kaiken kaikkiaan alentuneesta työvoiman kysynnästä huolimatta. Vakavaa työvoiman puutetta esiintyy tietotekniikka-alalla. Alan ammattilaisten kysynnän oletetaan kasvavan noin kolme prosenttia vuodessa ja työvoiman kysynnän odotetaan ylittävän tarjonnan[44]. Työvoimaa puuttuu selvästi myös terveydenhuollon ja insinööritaidon sektoreilta[45]. EU:n muuttoliikepolitiikan pitäisi auttaa sellaisia yrityksiä rekrytoimaan sopivia henkilöitä, jotka saattavat muutoin päättää siirtää toimintansa EU:n ulkopuolelle, mikä lisää entisestään kielteisiä vaikutuksia EU:n talouteen[46].

III.2. Osaajien houkutteleminen ja pitäminen

Houkutellessaan osaajia EU joutuu kilpailemaan yhä useammin esimerkiksi Kanadan, Yhdysvaltojen ja Sveitsin kanssa[47]. Euroopan on säilyttävä houkuttelevana määränpäänä[48] ja samalla varmistettava turvallisuus ja ehkäistävä väärinkäyttöä. Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan puitteissa käytävä vuoropuhelu muun maailman kanssa voi edistää muuttoliikettä osana muuttoliikkeen hallinnan kaikkiin osa-alueisiin kohdistuvaa kattavaa lähestymistapaa[49].

Muuttoliikettä koskevalla EU:n lainsäädännöllä pyritään houkuttelemaan tietynlaisia maahanmuuttajia. Esimerkkinä voidaan mainita vuonna 2009 annettu ns. EU:n sinistä korttia

---

39 Erityisesti asiaa koskevien hankkeiden ja tutkimusten yhteydessä. Esim. komission julkaisu ”EU Employment and Social Situation Quarterly Review” ja IOM LINET (http://www.labourmigration.eu/) sekä Euroopan kotouttamisfoorumin kahdeksas kokous.

40 Brücker, H. ”The Labour Market Impact of immigration and its Policy Consequences”. Siirtolaisuuspolitiikan keskus (*Migration Policy Centre*, MPC), (2012).

41 ETSK (2012/C 351/04).

42 COM(2012) 795 final.

43 Vuotuinen kasvuselvitys 2012, KOM(2011) 815 lopullinen, s. 11.

44 Katso https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/21022.

45 European Vacancy and Recruitment Report 2012, http://euskillspanorama.ec.europa.eu/docs/EVVR2012Factsheets/08-Bottleneck.pdf.

46 Esimerkiksi IT-alalla: Lehdistötiedote IP/13/52, Komissio – IT-ala ja teleyhtiöt tukenaan – peräänkuuluttaa Davosissa digitaalisen osaamisen ja alan työpaikkojen välisen kuilun kuromista umpeen http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-52_fi.htm.

47 OECD ”Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012”, Taulukko 1.A1.2 ”Educational attainment of foreign-born and native-born populations aged 15 to 64 not in education, 2009–10”.

48 OECD:n lukujen mukaan korkeasti koulutettujen osuus ulkomailla syntyneistä asukkaista on pienempi EU:ssa kuin Yhdysvalloissa tai Kanadassa (Lähde: ”Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012”, luku 7, taulukko 1.A1.2).

49 Kokonaisvaltainen lähestymistapa tarttuu laittoman muuttoliikkeen ja ihmiskaupan ehkäisemiseen ja torjumiseen ja ihmiskaupan poistamiseen, maksimoi maahanmuuton ja liikkuvuuden kehitysvaikutuksen sekä parantaa kansainvälistä suojelua ja edistää turvapaikka-asioiden ulkoista ulottuvuutta.

koskeva direktiivi[50], jolla mahdollistetaan kolmansien maiden kansalaisten maahantulo ja oleskelu korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten. Parhaillaan arvioidaan sitä, miten jäsenvaltiot ovat saattaneet sen osaksi kansallista lainsäädäntöään, mikä auttaa myös sen arvioimista, minkä verran direktiivi on saavuttanut tavoitteitaan. Direktiivin täytäntöönpanoa koskevien ensimmäisten tilastotietojen pitäisi olla saatavilla vuonna 2013, ja komissio julkaisee asiasta kertomuksen vuoden 2014 puolivälissä. Komissio on saanut eräiltä jäsenvaltioilta ilmoitukset ns. yhdistelmälupadirektiivin[51] saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja kehottaa muita jäsenvaltioita noudattamaan vuoden 2013 loppuun asetettua määräaikaa, johon mennessä se on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä. Lainsäätäjien on pyrittävä tarmokkaammin sopimaan yrityksen sisäisiä siirtoja koskevasta direktiiviehdotuksesta[52] ja kausityötä koskevasta direktiiviehdotuksesta[53]. Molemmissa neuvotteluissa edistyttiin vuonna 2012.

EU:n maahanmuuttoportaali[54] on tärkeä väline, jonka kautta mahdolliset maahanmuuttajat voivat saada paremmin tietoa laillisen maahanmuuton mahdollisuuksista ja vaatimuksista. Kyseisellä verkkosivustolla kävi noin 7 000 henkilöä kuukaudessa vuoden 2012 viimeisellä neljänneksellä. Portaalin nykyiset kielet ovat englanti ja ranska, muita kieliversioita valmistellaan parhaillaan[55].

Tehdäkseen EU:sta houkuttelevamman määränpään lahjakkaimmille opiskelijoille ja tutkijoille ja kannustaakseen tutkimusta, kehittämistä ja innovaatiotoimintaa komissio ehdotti lainsäädännön uudelleenlaatimista kolmansien maiden tutkijoiden, opiskelijoiden ja muiden ryhmien maahantulon ja oleskelun edellytyksiä ja oikeuksia koskevien sääntöjen osalta[56]. Lainsäädäntöehdotuksessa korjataan useita heikkouksia ottamalla käyttöön selkeämmät maahanpääsyä koskevat edellytykset ja menettelylliset takeet, minkä ansiosta johdonmukaisuus EU:n liikkuvuusohjelmien, kuten Erasmus Mundus ja Marie Curie -apuraha, kanssa paranee. Tarkoituksena on antaa opiskelijoille enemmän mahdollisuuksia etsiä työtä opiskelujensa aikana ja niiden jälkeen. Tarkoituksena on myös tarjota parempaa suojaa ja parantaa tiettyjä oikeuksia yhdenvertaiseen kohteluun EU:n kansalaisten kanssa.

Euroopan humanitaarisen avun vapaaehtoisjoukkojen perustamisesta tehdyn komission asetusehdotuksen[57] mukaisesti unionin alueella pitkään oleskelleet kolmannen maan kansalaiset voivat myös hakea palvelukseen *EU Aid Volunteers* –vapaaehtoisina.

Euroopan unionin tuomioistuin on antanut kaksi tuomiota[58] pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin[59] tulkinnasta. Toisessa tuomiossa käsitellään direktiivissä tarkoitettujen pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten oikeutta yhdenmukaiseen kohteluun asumisen tukien myöntämisen osalta. Unionin

---

50 Direktiivi 2009/50/EY, annettu 25. toukokuuta 2009.

51 Direktiivi 2011/98/EU, annettu 13. joulukuuta 2011. Direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä 25. joulukuuta 2013 mennessä.

52 Katso Euroopan parlamentin lainsäädäntötyön tietokanta: toimielinten välinen viite 2010/0209(COD).

53 Katso Euroopan parlamentin lainsäädäntötyön tietokanta: toimielinten välinen viite 2010/0210(COD).

54 Katso http://ec.europa.eu/immigration.

55 Espanjankielinen portaali otettiin käyttöön tammikuussa 2013. Arabiankielinen portaali otetaan käyttöön myöhemmin vuonna 2013.

56 COM(2013) 151 final, 25.3.2013. Voimassa olevat direktiivit 2005/71/EY (tutkijat) ja 2004/114/EY (opiskelijat).

57 COM(2012) 514 final.

58 Asiat C-571/10 ja C-508/10, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/20120510_en.htm.

59 Direktiivi 2003/109/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2011/51/EU, jolla pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema ulotetaan koskemaan kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä.

tuomioistuin piti myös voimassa säännöksen, jonka mukaan jäsenvaltio ei saa asettaa kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupien myöntämiselle liiallisia ja suhteettomia maksuja.

III.3. Älykkäät Viisumi- Ja Rajatarkastukset Lisäävät Kasvua

Yksi keino tehdä EU:sta houkuttelevampi määränpää on helpottaa kolmansien maiden kansalaisten pääsyä EU:hun. Komissio hyväksyi 28. helmikuuta 2013 ”älykkäitä rajoja koskevan paketin”, joka koostuu ehdotuksista ”maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmäksi”[60] ja ”rekisteröityjen matkustajien ohjelmaksi”[61] sekä niitä seuraavista muutoksista Schengenin rajasäännöstöön, tarkoituksenaan nopeuttaa, helpottaa ja tehostaa EU:hun matkustavien ulkomaalaisten rajatarkastuksia.

Schengen-viisumeita myönnettiin maailmanlaajuisesti jälleen enemmän kuin aikaisemmin eli noin 14,2 miljoonaa vuonna 2012, kun vuonna 2011 niitä myönnettiin 12,7 miljoonaa, mikä osoittaa selkeästi, että viisumisäännöstön[62] täytäntöönpano tuottaa tulosta.

Vuonna 2012 komissio esitti[63], kuinka järkevällä viisumipolitiikalla voidaan edistää Eurooppa 2020 -strategian kasvutavoitteiden saavuttamista helpottamalla erityisesti matkailijoiden matkustusmahdollisuuksia. Kertomusta viisumisäännöstön täytäntöönpanosta täydennetään myös muutosehdotuksilla sen varmistamiseksi, että EU:n viisumipolitiikka edistää talouden kasvua ja kulttuurivaihtoa helpottamalla laillisten matkustajien, kuten liikemiesten, matkailijoiden, opiskelijoiden ja nuorten, matkustamista EU:hun taaten samalla korkean turvallisuuden tason EU:ssa. Tästä tehdään vaikutustenarviointi. Viisumitietojärjestelmän (VIS) soveltaminen laajennettiin vuonna 2012 kahdelle uudelle alueelle (Lähi-itä ja Persianlahden alue). Tämä tarkoittaa, että yhä useampiin viisumihakemuksiin sovelletaan nykyisin VIS-menettelyjä, minkä ansiosta hakemusten käsittely on nopeutunut ja identiteettivarkauksiin voidaan puuttua tehokkaammin[64]. Komissiolla on parhaillaan käynnissä alle 12-vuotiaiden lasten sormenjälkien tunnistamista koskeva tutkimus, jotta voidaan tieteellisesti määrittää se, onko sormenjälkien keräämiselle ikärajaa.

III.4. Kotoutumisen helpottaminen

EU:n on varmistettava, että käytössä on tehokkaita toimenpiteitä maahanmuuttajien kotoutumisen helpottamiseksi ja että sekä maahanmuuttajien että vastaanottavan yhteiskunnan on osallistuttava niiden toteuttamiseen[65]. Koulutukseen pääsy sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen saanti ovat tärkeä osa kotoutumista. Vuonna 2012 jäsenvaltiot alkoivat panna täytäntöön vuoden 2011 yhdistelmälupadirektiiviä, mikä antaa sen soveltamisalaan kuuluville kolmansien maiden kansalaisille oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun EU:n kansalaisten kanssa esimerkiksi työolojen, palkan, yleissivistävän koulutuksen ja ammattikoulutuksen sekä sosiaaliturvan osalta.

---

60 COM(2013) 95.

61 COM(2013) 97.

62 Asetus (EY) N:o 810/2009.

63 COM(2012) 649 final, komission tiedonanto ”Yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpano ja kehittäminen kasvun vauhdittamiseksi EU:ssa”, sekä komission kertomus paikallisen Schengen-yhteistyön toiminnasta (COM(2012) 648 final).

64 VIS-järjestelmän kautta tehtiin vuonna 2012 noin 2,4 miljoonaa viisumihakemusta, mikä on noin 16 % kaikista viisumihakemuksista.

65 EU:n nykyinen kotouttamisstrategia on esitetty komission tiedonannossa ”Eurooppalainen toimintasuunnitelma kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten”, KOM(2011) 455 lopullinen, sekä sen julkaisemisen jälkeen 13. ja 14. joulukuuta 2011 pidetyn oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 3135. kokouksen päätelmissä. Katso myös alueiden komitean lausunto (CIVEX-V-024).

Sen lisäksi, että maahanmuuttajat edistävät EU:n taloutta ja innovaatiotoimintaa, on kunnioitettava heidän rooliaan myönteisenä tekijänä. EU:n kulttuurien ja yhteiskuntien monimuotoisuuden sekä suvaitsevaisuuden on toimittava yhä esimerkkinä muulle maailmalle. On kuitenkin huolestuttavaa, että muukalaisvihasta johtuva väkivalta maahanmuuttajia kohtaan on yleistynyt EU:ssa. Hyvin hallinnoiduilla muuttoliike- ja kotouttamispolitiikoilla EU voi aktiivisesti vastustaa muukalaisvihamielisiä asenteita esimerkiksi tukemalla eri yhteisöjen välistä vuoropuhelua ja lisäämällä niiden keskinäistä ymmärrystä ja luottamusta.

Verrattaessa kolmansien maiden kansalaisten tilannetta EU:n koko väestöön käy ilmi, että vielä on paljon tekemistä sen varmistamiseksi, että EU:ssa jo olevat maahanmuuttajat kotoutuvat hyvin ja voivat kehittää täysipainoisesti potentiaaliaan ympäristössä, jossa heidän perusoikeuksiaan kunnioitetaan täysimääräisesti ja jossa he voivat edistää yhteiskuntiemme vaurautta.

Työllisyyden ja yhteiskunnallisen kehityksen tilaa vuonna 2012 koskevan kertomuksen[66] mukaan kolmansien maiden kansalaisten työttömyysaste (21,3 %) on EU:n keskimääräistä työttömyysastetta (10,5 %) korkeampi. Kolmansien maiden kansalaisten todettiin myös olevan todennäköisemmin ylikoulutettuja verrattuna samoissa tehtävissä toimiviin EU:n kansalaisiin ja alttiimpia putoamaan köyhyysrajan alle tai syrjäytymään sosiaalisesti[67]. Ulkomailla syntyneiden 25–54-vuotiaiden köyhyysriski tai riski syrjäytyä sosiaalisesti ovat keskimäärin yli 10 prosenttiyksikköä muita korkeampia koko EU:n alueella. Sosiaalisten tulonsiirtojen jälkeenkin maahanmuuttajien ja EU:n kansalaisten köyhyysriskin ero on merkittävä, 8 prosenttiyksikköä. Lisäksi siirtolaistaustaisilla lapsilla on korkeampi koulunkäynnin keskeyttämisriski[68]. Toisessa tutkimuksessa todetaan myös, että maahanmuuttajataustaiset nuoret jäävät huomattavasti muita nuoria useammin ”työelämän ja koulutuksen ulkopuolelle” (NEET)[69]. Neuvosto otti tämän haasteen huomioon ja mukautti marraskuussa 2012 antamiaan päätelmiä määrittämällä ensisijaiset toimet, joita tarvitaan nuorten ja erityisesti maahanmuuttajataustaisten nuorten osallistumisen ja sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi[70].

Sosiaalialan investointipaketti ohjaa ja tukee EU:n jäsenvaltioita niiden pyrkimyksissä poistaa esteet aliedustettuina olevien työntekijöiden, kuten maahanmuuttajien, osallistumiselta työmarkkinoille. Paketti myös kannustaa jäsenvaltioita toteuttamaan toimia työpaikkasyrjintään puuttumiseksi, parantamaan ammattitaidon ja pätevyyden tunnustamisjärjestelmiä ja helpottamaan maahanmuuttajien pääsyä koulutukseen (erityisesti korkea-asteen koulutukseen) sekä työnvälityspalvelujen (myös tiedottaminen avoimista työpaikoista), rahoituspalvelujen, sosiaaliturvaetuuksien ja sosiaaliavustusten saantia[71].

---

66 Kertomus (*Employment and Social Developments*) on saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1774&furtherNews=yes ja Eurostatilta, EU-LFS, table lfsa_urgan.

67 Jäsenvaltiokohtaiset työttömyystilastot esitetään asiakirjassa SWD(2013) 210.

68 COM(2013) 83 final, s. 6–7.

69 Eurofound (2012), *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*.

70 Katso http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/133859.pdf.

71 COM(2013) 83 final, Kasvua ja yhteenkuuluvuutta tukevat sosiaaliset investoinnit, mukaan luettuna Euroopan sosiaalirahaston täytäntöönpano vuosina 2014–2020, s. 11–12, SWD(2013) 39 final, “Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market - Towards a social investment approach”, s. 56.

Perheen yhdistäminen osaltaan helpottaa ja edistää kotoutumista. Perheenyhdistämisestä annettiin vihreä kirja[72] vuonna 2011, sen jälkeen kuultiin sidosryhmiä ja nyt komissio laatii suuntaviivoja, jotta voidaan varmistaa perheenyhdistämistä koskevien EU:n tason sääntöjen tehokas, läpinäkyvä ja selkeä täytäntöönpano. Näillä suuntaviivoilla, jotka on annettava vuoden 2013 loppuun mennessä, vastataan tarpeeseen tasapainottaa keskenään perusoikeus perhe-elämään ja tarve varmistaa, että tätä oikeutta todella sovelletaan johdonmukaisesti direktiivin säännösten mukaisesti[73].

III.5. Ulkoinen näkökulma

Muuttoliikkeestä on tulossa yhä keskeisempi kansainvälisen tason kysymys. Osana maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka muodostaa yleiset puitteet EU:n ulkoiselle muuttoliikepolitiikalle, EU on toteuttanut useita aloitteita sekä alueellisella että kansainvälisellä tasolla. Muuttoliikkeen ja liikkuvuuden helpottamisen pitäisi edistää EU:n talouskasvua ja kilpailukykyä. Myös muuttoliike- ja kehityskysymysten väliset merkittävät yhteydet tunnustetaan selvästi EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan puitteissa EU:n muutosohjelmassa.

Nykyisten liikkuvuuskumppanuuksien lisäksi Marokon ja Tunisian kanssa käytiin vuonna 2012 neuvotteluja uusien liikkuvuuskumppanuuksien tekemisestä. Niihin sisältyvät myös liikkuvuuden helpottaminen ja laillisen muuttoliikkeen parempi hallinnointi[74]. EU on aloittanut alustavat keskustelut myös Azerbaidžanin kanssa. Jordanian kanssa aloitettu jäsennelty vuoropuhelu muuttoliikkeestä, liikkuvuudesta ja turvallisuudesta voi johtaa liikkuvuuskumppanuuteen. Vastaavia vuoropuheluja aiotaan myöhemmin käydä muiden eteläisen Välimeren alueen maiden kanssa, kunhan poliittinen tilanne sen sallii. Liikkuvuuskumppanuuksien ohella ”maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevat yhteiset toimintasuunnitelmat” voivat tarjota yhteistyökehyksen sellaisten maiden kanssa tehtävälle yhteistyölle, jotka eivät ole EU:n naapurimaita, kuten Intia.

EU osallistui vuonna 2012 myös lukuisiin alueellisiin ja sitä pienempien yksiköiden vuoropuhelu- ja yhteistyöprosesseihin, jotka kattavat kaikki muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskevat yhteiset kysymykset ja teemat. Neuvoston 29. toukokuuta 2012 antamien päätelmien[75] mukaisesti etusija on annettu etelässä muuttoliikettä, liikkuvuutta ja työllisyyttä koskevalle EU:n ja Afrikan kumppanuudelle sekä Rabatin prosessille[76] ja idässä Prahan prosessille[77] sekä muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita käsittelevälle itäisen kumppanuuden paneelille ja niiden lisäksi myös EU:n ja LAC-maiden vuoropuhelulle muuttoliikkeestä sekä vuoropuhelulle silkkitien varrella sijaitsevien maiden kanssa Budapestin prosessin puitteissa[78].

---

72 KOM (2011) 735 lopullinen. Kannanotot tähän vihreään kirjaan ovat nähtävissä sivulla http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm.

73 Taustatietona käytetään mm. EMV:n tutkimusta ”Misuses of the Right to Family Reunification – Marriages and convenience and false declarations of parenthood” (kesäkuu 2012).

74 Marokon kanssa päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen 1. maaliskuuta 2013.

75 Neuvoston päätelmät maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta (asiakirja 9417/12).

76 Muuttoliikettä ja kehitystä koskeva Euroopan ja Afrikan kumppanuus; julistus allekirjoitettiin Rabatissa 2006.

77 Poliittinen prosessi, joka tukee muuttoliikekumppanuuksien muodostamista prosessiin osallistuvien Euroopan unionin jäsenvaltioiden, Schengenin alueen maiden, Kaakkois- ja Itä-Euroopan ja Keski-Aasian maiden sekä Turkin välillä. Prosessi sai alkunsa vuonna 2009 Prahassa pidetyssä ministerikokouksessa. Katso: www.icmpd.org.

78 Neuvoa-antava ryhmä, johon osallistuu yli 50 hallitusta ja 10 kansainvälistä järjestöä ja jonka tavoitteena on luoda kattavat ja kestävät järjestelmät hallittua muuttoliikettä varten. Katso: www.icmpd.org.

Myös lähtömaille koituu hyötyä siitä, että EU:hun pääsee hyvin hallittuja laillisia kanavia pitkin, mitä ei pitäisi aliarvioida. Rahalähetykset ovat edelleen merkittävä yksityisen tulon lähde lukuisille perheille kolmansissa maissa. Vuonna 2011 niiden arvo oli 28,5 miljardia euroa, mikä oli kolme prosenttia enemmän kuin vuonna 2010[79]. Komissio ja jäsenvaltiot ovat toteuttaneet useita rahalähetyksiin liittyviä aloitteita viime vuosina ja tehneet parannuksia, mutta työtä on vielä jäljellä[80]. Maahanmuuttajayhteisöt myös osallistuvat monin tavoin niiden maiden kehitykseen, joista he ovat kotoisin, esimerkiksi siirtämällä osaamista ja edistämällä investointeja.

EU osallistuu kansainvälisellä tasolla aktiivisesti YK:n toisen, kansainvälistä muuttoliikettä ja kehitystä koskevan vuoropuhelun valmisteluun tavoitteenaan myötävaikuttaa tehokkaasti kokouksen onnistumiseen. Vuoropuhelu pidetään 3. ja 4. lokakuuta 2013 Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 68. istunnossa. Tiedonannossa ”Muuttoliikkeen kehitysvaikutuksen maksimointi – EU:n panos YK:n korkean tason vuoropuheluun sekä seuraavat toimet kehityksen ja muuttoliikkeen välisen yhteyden laajentamiseksi”[81] tarkastellaan lähemmin muuttoliikkeen ja kehityksen välisiä yhteyksiä ja määritetään EU:n yhteinen kanta sekä keskeisimmät viestit maailmanlaajuisen yhteistyön parantamiseksi.

IV. KANSAINVÄLISEN SUOJELUN HAASTEISIIN VASTAAMINEN

IV.1. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän täydentäminen

Eurooppa on edelleen tärkeä määränpää sellaisille henkilöille, joilla on aito tarve saada suojelua. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio tekivät intensiivisesti työtä koko vuoden 2012 ajan saadakseen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen välinekokoelman valmiiksi, jotta koko EU:ssa sovellettaisiin yhdenmukaista suojeluasemaa. Vuonna 2011 hyväksyttiin aseman määrittelyä koskeva uudelleenlaadittu direktiivi[82], minkä jälkeen vuonna 2012 päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen Dublin-asetuksen[83] ja vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin[84] uudelleenlaadituista teksteistä. Erityisesti muutokset vastaanotto-olosuhteita koskevaan direktiiviin ovat huomattavia, koska sillä muun muassa otetaan ensimmäistä kertaa käyttöön yksityiskohtaiset säännökset, jotka koskevat turvapaikkaan liittyvää säilöönottoa, mukaan luettuina kattava luettelo tällaisen säilöönoton oikeuttavista perusteista ja säilöönoton edellytyksiä koskevat tiukat vaatimukset. Muuttamalla Dublin-asetusta siitä tehdään entistä toimivampi ja parannetaan sen tarjoamaa suojelua, kuten oikeus hakea muutosta siirtopäätöksiin ja perheen yhtenäisyyden säilyttäminen. Maaliskuussa 2013 päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen vielä kahden säädöksen – jotka ovat osa yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää – uudelleenlaadituista teksteistä. Kyseessä ovat turvapaikkamenettelyjä koskeva direktiivi[85] ja Eurodac-asetus biometristen tunnisteiden

---

79 Eurostatin lehdistötiedote 176/2012, 11. joulukuuta 2012.

80 *EU Remittances for* Developing *Countries, Remaining Barriers, Challenges and Recommendations*: http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/eu_remittances_for_developing_countries_final_19-11-2012.pdf.

81 COM(2013) 292, 21.5.2013.

82 Direktiivi 2011/95/EU.

83 Uudelleenlaadittu direktiivi 2003/9/EY. Neuvoston lehdistötiedote 14556/12, oikeus- ja sisäasiain neuvosto 25.10.2012.

84 Uudelleenlaadittu neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003. Neuvoston lehdistötiedote 17315/12, oikeus- ja sisäasiain neuvosto 6. ja 7.12.2012.

85 Neuvoston direktiivi 2005/85/EY pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista, EUVL L 326, 13.12.2005, s. 13. Euroopan parlamentin lainsäädäntötyön tietokanta, toimielinten välinen viite COD(2009)0165.

tietokannasta sormenjälkien vertailua varten[86]. Turvapaikkamenettelyjä koskevan direktiivin tarkistuksen ansiosta voidaan tehdä nopeammin oikeudenmukaisempia ja parempilaatuisia turvapaikkapäätöksiä ja haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet otetaan paremmin huomioon. Erityisesti ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ja kidutuksen uhreja suojellaan aiempaa paremmin. Tarkistetun Eurodac-asetuksen ansiosta lainvalvontaviranomaiset voivat käyttää turvapaikanhakijoiden sormenjäljet sisältävää EU:n tietokantaa tiukasti rajoitetuissa tilanteissa ehkäistäkseen, havaitakseen tai tutkiakseen vakavia rikoksia, kuten murhaa ja terrorismia.

Kun nämä yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään sisältyvät toimenpiteet todella pannaan täytäntöön, EU:lla on kattava turvapaikkajärjestelmä. Se tarkoittaa koko EU:ssa yhteisiä menettelyjä ja yhdenmukaista asemaa henkilöille, joille on myönnetty turvapaikka tai jotka nauttivat toissijaisesta suojelusta, sekä riittäviä turvalausekkeita väärinkäytön torjumiseksi. Näillä toimenpiteillä on myös tarkoitus varmistaa, että turvapaikanhakijoiden perusoikeuksia, erityisesti palautuskiellon periaatetta ja oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, suojataan.

IV.2. Käytännön yhteistyön ja EU:n sisäisen solidaarisuuden lisääminen

EU:n tasolla käytiin kiivasta keskustelua EU:n sisäisestä solidaarisuudesta turvapaikka-asioissa. Euroopan parlamentti[87] ja neuvosto[88] hyväksyivät strategiset asiakirjat, minkä lisäksi sekä alueiden komitea[89] että Euroopan talous- ja sosiaalikomitea[90] antoivat kumpikin lausunnon. Niissä tuettiin komission tiedonannossa ”EU:n sisäisen solidaarisuuden lisääminen turvapaikka-asioissa”[91] esitettyä strategiaa pääpiirteissään. Strategia perustuu keskinäisen luottamuksen lisäämiseen sekä siihen, että kehitetään yhtä aikaa eri välineitä, joilla vastataan jäsenvaltioiden erilaisiin tarpeisiin ja tilanteisiin. Näiden välineiden ja puitteiden soveltaminen onnistuu käytännössä vain, jos jäsenvaltioiden viranomaiset sitoutuvat siihen täysin yhdessä Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) kanssa.

Jäsenvaltioiden sitoutumista solidaarisuustoimenpiteisiin testattiin vuoden 2012 aikana kolme kertaa: turvapaikkaa ja muuttoliikettä koskevan Kreikan kansallisen toimintasuunnitelman[92] yhteydessä, Syyrian konfliktin yhteydessä ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden uudelleensijoittamisessa EU:n alueella erityisesti EUREMA II -hankkeen kautta. Kaikissa kolmessa tapauksessa todettiin, että tehtyjen solidaarisuussitoumusten käytännön toteutusta on parannettava.

EU:n sisäistä solidaarisuutta käsittelevän asiantuntijakokouksen aiheena oli solidaarisuustoimien toteuttaminen. Kokous pidettiin vuoden 2013 alussa. Kokouksessa vahvistettiin, että kansallisten viranomaisten käytännön yhteistyössä on vielä parantamisen varaa. Kävi esimerkiksi ilmi, että ainoastaan muutama jäsenvaltio hyödyntää laajasti eurooppalaista turvapaikka-alan koulutusohjelmaa, vaikka sen korkea laatu on laajalti tunnustettu. Samaan aikaan useiden jäsenvaltioiden asiantuntijat ilmoittivat valmiutensa siihen, että EU:n tasolla tarkastellaan lähemmin kansallisia turvapaikkamenettelyjä samassa yhteydessä, kun pyritään edistämään keskinäistä luottamusta saattamalla uusi

---

86 Neuvoston asetus (EY) N:o 2725/2000, EYVL L 316, 15.12.2000, s.1. Katso linkki Euroopan parlamentin lainsäädäntötyön tietokanta, toimielinten välinen viite COD(2008)0242. Eurodacin seuraava vuosikertomus julkaistaan vuoden 2013 jälkimmäisellä puoliskolla.

87 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-310.

88 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/130731.pdf.

89 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:277:0012:0017:FI:PDF.

90 http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.

91 KOM(2011) 835 lopullinen.

92 Katso myös komission Kreikka-työryhmä http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/.

turvapaikkalainsäädäntö yhdenmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kriisinehkäisyä ja -hallintaa tarkasteltaessa kokouksessa määriteltiin keskeiset haasteet, kuten solidaarisuustoimien vastuutehtävien koordinointi EU:n tasolla ja varasuunnitelmat turvapaikka-asioita koskevia kriisitilanteita varten.

IV.2.1. Täysin toimiva Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO)

Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolla[93] on keskeinen asema yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanossa. Se voi erityisesti tehostaa käytännön yhteistyötä ja koordinoida operatiivista tukea jäsenvaltioiden kesken[94]. EASOsta tuli taloudellisesti täysin riippumaton syyskuussa 2012. Vuonna 2012 sille myös siirrettiin turvapaikkayhteistyötä koskevien keskeisten käytännön toimenpiteiden hallinnointi komissiolta. EASO jatkoi muuttoliike- ja turvapaikka-asioita koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanon tukemista Kreikassa. Sen lisäksi EASOn turvapaikka-asioiden tukiryhmät auttoivat äskettäin rekrytoitujen työntekijöiden koulutuksessa Luxemburgissa. EASO toimii yhä useammin tiedonvälittäjänä tavoitteenaan toteuttaa ennaltaehkäiseviä toimia ja puuttua yksittäisiin ongelmiin ennen kuin ne muuttuvat kriiseiksi. Se on riippuvainen jäsenvaltioiden resursseista voidakseen suorittaa tehtävänsä, ja jäsenvaltioita pyydetäänkin kiireesti lisäämään tukeaan ja osuuttaan muihin EASOn vetämiin hankkeisiin, kuten eurooppalainen turvapaikka-alan koulutusohjelma ja alkuperäiseen lähtömaahan liittyvät toimet.

Euroopan komission ja EASOn välistä kumppanuutta lujitetaan entisestään vuonna 2013, kun EASOsta tulee keskeinen kumppani uuden lainsäädännön täytäntöönpanossa. Vuonna 2013 tehdään ensimmäinen arvio EASOn toimista EU:n sisäistä solidaarisuutta koskevan tiedonannon[95] mukaisesti. Komissio tekee työtä EASOn kanssa, jotta EU:n hajautettuja erillisvirastoja koskevassa yhteisessä julkilausumassa[96] ennakoidut toimenpiteet saadaan täysimääräisesti toteutettua.

IV.2.2. Kreikan tukeminen turvapaikka-asioissa

Komissio, EASO ja muut sidosryhmät tukivat Kreikkaa sen parantaessa turvapaikkajärjestelmäänsä. Tämä tuki kattoi tehtäviä paikan päällä, kohdennetun rahoituksen sekä EASOn turvapaikka-asioiden tukiryhmien ja asiantuntijoiden käyttämisen EU:n rahoituksen toteutuksessa.

Esimerkkinä myönteisestä kehityksestä voidaan mainita uuden riippumattoman turvapaikkaviranomaisen perustaminen, toimenpiteet kasaantuneiden tehtävien käsittelemiseksi, kuten muutoksenhakukomiteoiden perustaminen, sekä erityisen työryhmän perustaminen. Näihin toimiin on varattu kaudelle 2011–2013 yhteensä noin 19,95 miljoonaa euroa Euroopan pakolaisrahastosta; yksinomaan vuodeksi 2013 on varattu noin 3,2 miljoonaa euroa[97].

Komissio on luonnollisesti tyytyväinen tähän kehitykseen mutta katsoo, että lisätoimia tarvitaan sellaisten puutteiden korjaamiseksi kuin ihmisoikeuksien kunnioittaminen

---

93 EASO otti käyttöön virallisen verkkosivustonsa vuonna 2012, katso http://easo.europa.eu, ja julkaisi ensimmäisen vuosikertomuksensa kesäkuussa 2012.

94 Vuoden 2013 puolivälissä julkaistavassa EASOn vuosikertomuksessa kerrotaan tarkemmin sen lukuisista toimista vuonna 2012.

95 KOM(2011) 835 lopullinen.

96 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012_07_17_joint_agreement_agencies_en.htm .

97 Vuosiksi 2011–2013 Kreikalle osoitettiin myös 97,9 miljoonaa euroa paluurahastosta (35,3 miljoonaa euroa yksinomaan vuonna 2013) ja 129,7 miljoonaa euroa ulkorajarahastosta (44 miljoonaa euroa vuonna 2013). Näihin 19,95 miljoonaan euroon sisältyy 7,7 miljoonaa euroa Euroopan pakolaisrahaston hätärahoituksesta.

säilöönottotiloissa, turvapaikkamenettelyn piiriin pääsyn helpottaminen ja avoimien vastaanottotilojen lisääminen. Komissio jatkaa työtä Kreikan viranomaisten kanssa, jotta toimintasuunnitelmaa pidetään ensisijaisena ja jotta se pannaan nopeasti täytäntöön. Lisäksi tarvitaan edelleen EU:n muiden jäsenvaltioiden tukea ja solidaarisuutta. Jatkuvan valppauden merkitystä tässä tukee Euroopan unionin tuomioistuimen suuren jaoston yhdistetyissä asioissa C-411/10 ja C-493/10 antama tuomio[98], jonka vaikutukset tuntuvat koko eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä.

IV.2.3. Syyriasta pakenevien suojelu

Syyrian konfliktista johtuva muuttoliike on merkittävä haaste tiettyjen jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmille. Suurin osa noin 600 000 syyrialaisesta, jotka lähtivät maastaan vuonna 2012, suuntasi Jordaniaan, Turkkiin, Libanoniin ja Irakiin[99], ja noin 23 770[100] haki turvapaikkaa EU:sta. Heistä suurin osa haki turvapaikkaa Saksasta ja Ruotsista (kumpikin maa sai noin 33 % hakemuksista). Hakemuksia ei juurikaan osoitettu muille jäsenvaltioille. Vaikka hakemusten määrä ei horjuttanut turvapaikkajärjestelmiä, koska hakemukset arvioitiin nopeasti erityisesti Saksassa, kävi selväksi, että valmiuksia olisi silti syytä parantaa, koska kehitys on arvaamatonta.

Komissio perusti asiaa käsittelevien virastojen (EASO, Frontex, Europol) verkoston vaihtamaan säännöllisesti tietoja toimien koordinoimiseksi. Verkosto aloitti toimintansa elokuussa 2012. Tämä Euroopan komission ja EU:n virastojen koordinointimekanismi on malli sen varmistamiseksi, että tilannetta EU:n ulkorajoilla ja turvapaikkajärjestelmiä voidaan seurata paremmin. Tämä helpottaa tukivälineiden oikea-aikaista käyttöönottoa, myös tarkistetun Dublin-asetuksen 33 artiklassa tarkoitetun ennakkovaroitusjärjestelmän kautta.

IV.2.4. Uudelleensijoittaminen EU:n alueella

Kansainvälistä suojelua saavien uudelleensijoittaminen on edelleen yksi kaikkein konkreettisimmista solidaarisuustoimista, jota jäsenvaltiot voivat käyttää auttaakseen muita jäsenvaltioita purkamaan niihin kohdistuvia paineita. Se on myös edelleen yksi kiistanalaisimmista toimista. Vuonna 2012 aloitettua EUREMA II -hanketta[101] on jatkettu vuoden 2013 loppuun, mutta siitä huolimatta Maltalla kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden uudelleensijoittamisessa tiettyihin hankkeeseen osallistuviin jäsenvaltioihin on edelleen ongelmia. EASOn ja komission UNHCR:ltä, kansainväliseltä siirtolaisuusjärjestöltä ja Maltan hallitukselta saamien tietojen mukaan syyt tähän vaihtelevat: toisinaan jäsenvaltiot soveltavat rajoittavia kriteerejä valitessaan uudelleensijoitettavia henkilöitä, toisinaan suojelua saavat ovat sitä mieltä, että perheenyhdistäminen ja kotoutumisnäkymät siinä jäsenvaltiossa, johon heidät voitaisiin uudelleensijoittaa, saattaisivat aiheuttaa heille vaikeuksia.

IV.3. EU:n turvapaikka-asioiden ulkoinen ulottuvuus – alueelliset suojeluohjelmat ja uudelleensijoittaminen

Solidaarisuuden ei pitäisi loppua EU:n rajoille, vaan myös kolmansien maiden pitäisi saada EU:n tukea kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan puitteissa EU:n olisi lisättävä yhteistyötä EU:n

98 Yhdistetyt asiat C-411/10 ja C-493/10 (N.S., M.E. ym.) http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/10c411_en.pdf.

99 Katso http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php; luvut ovat tammikuun 2013 alusta.

100 Kaikista jäsenvaltioista ei ole joulukuuta koskevia tietoja. Tietoja ei ole saatavissa Alankomaista.

101 Ensimmäisessä EUREMA-hankkeessa (EU Relocation from Malta) 227 Maltalla kansainvälistä suojelua saavaa henkilöä uudelleensijoitettiin toiseen jäsenvaltioon vuosina 2010–2011. EUREMA II -hankkeeseen oli alunperin varattu 97 paikkaa, minkä lisäksi hankkeen ulkopuolella tehtiin 265 kahdenvälistä sopimusta. Vuoden 2012 aikana 105 henkilöä sijoitettiin uudelleen joko EUREMA II -hankkeen kautta tai sen ohessa tehtyjen kahdenvälisten järjestelyjen kautta.

ulkopuolisten keskeisten maiden kanssa tukeakseen niiden suojelujärjestelmien vahvistamista ja varmistaakseen kansainvälisten normien noudattamisen sekä osoittaakseen solidaarisuutta koko maailmassa pakolaisille ja muille henkilöille, jotka tarvitsevat suojelua. Alueelliset suojeluohjelmat ja uudelleensijoittaminen ovat keskeisiä välineitä tämän tavoitteen saavuttamisessa samoin kuin EU:n ja kolmansien maiden jatkuva yhteistyö sekä kahdenvälisellä että monenvälisellä tasolla.

Nykyisiin alueellisiin suojeluohjelmiin[102] liittyvän työn lisäksi ja oikeus- ja sisäasiain neuvoston[103] kehotusta noudattaen komissio vastaa Syyriassa jatkuvaan konfliktiin ja pakolaistilanteeseen naapurimaissa perustamalla vuoden 2014 aikana alueellisen suojeluohjelman Lähi-itään täydentämään jo saatavilla olevaa välitöntä humanitaarista apua.

Komissio antaa myös taloudellista tukea UNHCR:lle, jotta tämä voi tukea toimia Syyrian naapurimaissa olevien pakolaisten rekisteröimiseksi asianmukaisesti, minkä jälkeen he voivat saada suojelua. Tuki kattaa muun muassa paikallisviranomaisen avustamisen tarjoamalla kuljetusta rajanylityspaikoista, tarpeellisten laitteiden ja tarvikkeiden toimittamisen ja tarvittaessa kansalaisjärjestöille, viranomaisille ja muille sidosryhmille suunnatun koulutuksen ja perehdyttämisen kansainvälisen suojelun periaatteisiin.

EU:n ulkopuolelta tulevien pakolaisten uudelleensijoittaminen on tärkeä osoitus EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä sellaisten kolmansien maiden, joissa on paljon pakolaisia, välisestä solidaarisuudesta. Komission tavoitteena on varmistaa, että vuosi vuodelta yhä useammat jäsenvaltiot uudelleensijoittavat yhä enemmän pakolaisia, kuitenkin kunnioittaen uudelleensijoittamisen vapaaehtoisuutta. Sovittuaan EU:n yhteisestä uudelleensijoittamisohjelmasta[104] Euroopan pakolaisrahaston puitteissa maaliskuussa 2012 jäsenvaltiot sopivat ensimmäistä kertaa EU:n yhteisistä uudelleensijoittamista koskevista painopisteistä vuodelle 2013[105]. Tämä on vahva poliittinen osoitus kansainvälisen yhteisön ja kestävää ratkaisua tarvitsevien pakolaisten yhtenäisyydestä ja solidaarisuudesta. Se osoittaa myös, kuinka tärkeänä EU ja sen jäsenvaltiot pitävät sitä, että unionin uudelleensijoittamistoimet kohdistetaan pitkittyneisiin pakolaistilanteisiin, jotka edellyttävät erityishuomiota ja lisäponnisteluja. Unionin uudelleensijoittamisohjelman suuntaviivoista vuodesta 2014 eteenpäin neuvotellaan parhaillaan osana uutta turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa.

IV.4. Ilman huoltajaa olevat alaikäiset

Ilman huoltajaa olevat, myös muut kuin turvapaikkaa hakevat, alaikäiset ovat haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä, johon kiinnitettiin edelleen paljon huomiota vuonna 2012. Välikertomuksessa[106] ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevan toimintasuunnitelman[107] täytäntöönpanosta (2010–2014) korostetaan tarvetta parantaa tiedonkeruuta, ehkäistä riskialtista muuttoliikettä ja ihmiskauppaa, tarjota vastaanotto ja menettelylliset takeet EU:ssa sekä löytää kestäviä ratkaisuja tämän sitkeän ilmiön ratkaisemiseksi tuloksellisesti. Neuvoteltaessa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän välineistä yhtenä tärkeimmistä kysymyksistä komissiolle oli (ilman huoltajaa olevien) alaikäisten

---

102 Komissio on tukenut hyvin aktiivisesti Pohjois-Afrikassa (mm. Egyptissä ja Tunisiassa) olevien alueellisten suojeluohjelmien kehittämistä.

103 Lokakuu 2012. Katso http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf.

104 Päätös 281/2012/EU, annettu 29. maaliskuuta 2012. Katso http://www.resettlement.eu.

105 Tämän järjestelyn nojalla osallistuvat jäsenvaltiot lupaavat uudelleensijoittaa 3 962 pakolaista vuonna 2013, mikä on enemmän kuin vuonna 2012, jolloin luvattiin uudelleensijoittaa 3 083 pakolaista.

106 COM(2012) 554 final ja komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2012)281.

107 KOM(2010) 213 lopullinen.

erityistarpeiden riittävä huomioiminen sekä heidän haavoittuvan asemansa tunnustaminen turvapaikkatilanteissa.

EASO käynnisti useita iän määrittämistekniikoita ja perheen jäljittämistä koskevia aloitteita. Komissio käynnisti ehdotuspyynnön sellaisista hankkeista, joilla arvioidaan politiikkoja ja löydetään parhaat käytänteet ilman huoltajaa olevien alaikäisten vastaanottamista, suojelemista ja kotouttamista varten[108].

IV.5. Ihmiskaupan hävittäminen ja ihmiskaupan uhrien suojeleminen

Ihmiskaupan hävittämiseksi tarvitaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden tiivistä yhteistyötä, koska kyseessä on lähinnä rajatylittävä ilmiö. Euroopan unionin ulkopuolelta tulevat uhrit ovat useimmiten kotoisin Nigeriasta ja Kiinasta.

EU:n oikeudellista ja poliittista kehystä ihmiskaupan torjumiseksi kehitettiin vuonna 2012 huomattavasti. Komissio käynnisti kesäkuussa 2012 ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävän EU:n strategian vuosiksi 2012–2016[109] asettaen uhrit strategian keskiöön ja täydentäen ihmiskauppaa koskevan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa[110]. Ihmiskaupan torjunnan EU-koordinaattorin toimistolla on keskeinen asema lainsäädännön täytäntöönpanon seurannassa. EU-koordinaattori nimitettiin vuonna 2011. Eurooppa-neuvosto antoi lokakuussa 2012 päätelmänsä[111], joissa se totesi olevansa tyytyväinen strategiaan ja vahvisti jäsenvaltioiden poliittisen tahdon ja valmiuden noudattaa poliittisia sitoumuksiaan. Myös Euroopan parlamentti, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea olivat tyytyväisiä tiedonantoon[112].

Toisessa (ja lopullisessa) täytäntöönpanoraportissa toiminta-asiakirjasta EU:n ulkoisen ulottuvuuden lujittamisesta ihmiskaupan vastaisen toiminnan alalla[113] todetaan, että EU:n strategiaa olisi käytettävä ulkoiseen ulottuvuuteen kuuluvia toimia ohjaavana kehyksenä. Tämä tarkoittaa keskitettyjä toimia yhteistyön parantamiseksi lähtö-, kauttakulku- tai kohdemaina olevien kolmansien maiden kanssa. Tämä vastaa myös neuvoston päätelmiä maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta[114]. Ihmiskaupasta keskustellaan kaikissa muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskevissa EU:n ja sen kumppaneiden välisissä niin alueellisissa kuin kahdenvälisissäkin vuoropuheluissa sekä liikkuvuuskumppaneiden kanssa käytävissä vuoropuheluissa. Raportissa on myös luettelo maista ja alueista, joiden kanssa tehtävää yhteistyötä tai joiden kanssa solmittua kumppanuutta on vahvistettava ja selkeytettävä. Niitä on tarkistettava ja päivitettävä säännöllisesti.

V. EU:N POLIITTINEN RATKAISU MAAHANMUUTTOPAINEISIIN

V.1. Johdonmukainen lähestymistapa laittoman maahanmuuton vähentämiseen

Laiton maahanmuutto on edelleen haaste EU:lle ja sen jäsenvaltioille, jotka kaikki kärsivät siitä – tosin eri tavoin ja eri verran. Se on haaste myös itse maahanmuuttajille, jotka kärsivät usein vaarallisista ja epäinhimillisistä oloista. EU:n selkeänä tavoitteena on ehkäistä ja hillitä

---

108 Katso http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/pilot-project-unaccompanied-minors/index_en.htm.

109 COM(2012) 286 final.

110 Erityisesti direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta, EUVL L 101, 15.4.2011. Direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään huhtikuussa 2013.

111 Katso http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133202.pdf.

112 Katso http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.23965 ja http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=CIVEX-V/035&id=21618.

113 Katso http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/12/st13/st13661-re03.fi12.pdf.

114 Katso http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/12/st09/st09417.fi12.pdf.

niitä paineita, jotka johtavat laittomaan maahanmuuttoon, sekä laillisten muuttoreittien väärinkäyttöä. Tämä on uskottavan laillisen muuttoliike- ja liikkuvuuspolitiikan ennakkoedellytys.

Neuvosto hyväksyi 23. huhtikuuta 2012 asiakirjan ’EU:n toiminta muuttopaineisiin vastaamiseksi – Strategiset toimet’[115], jossa korostetaan kuutta strategista toimea: I muuttoliikkeen hallintaa koskevan yhteistyön tehostaminen EU:n ulkopuolisten kauttakulku- ja alkuperämaiden kanssa; II rajaturvallisuuden tehostaminen ulkorajoilla; III laittoman maahanmuuton ehkäiseminen Kreikan ja Turkin välisellä rajalla; IV maahanmuuton laillisten väylien väärinkäytön tehokkaampi estäminen; V vapaan liikkuvuuden turvaaminen estämällä kolmansien maiden kansalaisia käyttämästä väärin oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja VI muuttoliikkeen hallinnan tehostaminen, palautuskäytännöt mukaan luettuina.

Asiakirjalla ’EU:n toiminta muuttopaineisiin vastaamiseksi – Strategiset toimet’ annetaan EU:lle ja sen jäsenvaltioille väline laittomaan maahanmuuttoon puuttumiseksi perusoikeuksia samalla kunnioittaen[116]. Siihen liittyvien toimien täytäntöönpano ja jatkotoimet edellyttävät, että institutionaaliset toimijat (neuvosto, jäsenvaltiot, komissio ja asianomaiset EU:n virastot) tekevät tiivistä yhteistyötä kukin oman toimivaltansa ja asemansa puitteissa[117]. Tämän kertomuksen ohessa olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään tilannekatsaus jäsenvaltioiden toimiin näillä painopistealueilla[118]. Nämä strategiset painopisteet on nähtävä osana laajempaa muuttovirtojen hallinnoinnin kokonaisuutta, joka kattaa kaikki osa-alueet vuoropuheluista kolmansien maiden kanssa maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan puitteissa Kreikkaa tukeviin solidaarisuustoimiin ja yksittäisten jäsenvaltioiden omilla rajoillaan toteuttamiin toimiin.

Niitä tahoja, jotka palkkaavat laittomasti maassa oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, on rangaistava. Komissio arvioi parhaillaan sitä, kuinka jäsenvaltiot ovat saattaneet työnantajien seuraamuksista annetun direktiivin[119] osaksi kansallista lainsäädäntöään. Komissio julkaisee arvioinnin perusteella kertomuksen vuoden 2014 puolivälissä. Jäsenvaltioita pyydetään toimittamaan tarkastuskertomuksensa, kuten joka vuosi, heinäkuussa.

V.1.1 Kriittisten pisteiden määrittäminen ja niiden selvittäminen

Frontexilla on keskeinen asema laittomien muuttoreittien analysoimisessa. Se myös koordinoi toimia, joilla pyritään löytämään ratkaisu tiettyihin kriittisiin pisteisiin, kuten nykyisin Kreikan ja Turkin välinen raja. Kriittisiä pisteitä voi ilmaantua myös muualla, joten muuttoliikkeen suuntauksia on tärkeää seurata jatkuvasti. Turvapaikkaa ja muuttoliikettä koskevan Kreikan kansallisen toimintasuunnitelman puitteissa tapahtunutta myönteistä kehitystä ovat parannukset ulkorajojen yhdennetyssä valvonnassa, kuten etävalvonta, kansallisen koordinointiyksikön perustaminen sekä tehokas palauttamispolitiikka, jossa

---

115 Neuvoston asiakirja 8714/1/12 REV 1. Katso: http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/12/st08/st08714-re01.fi12.pdf. Koska tätä strategiaa on jatkuvasti tarkistettava, jokainen puheenjohtajavaltio on suostunut ottamaan sen osaksi ohjelmaansa ja päivittämään säännöllisesti asiakirjaa ”EU:n toiminta muuttopaineisiin vastaamiseksi – Strategiset toimet”, varsinkin maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean (SCIFA) yhteydessä.

116 Esim. Perusoikeusviraston 2012 laatimat ohjeet *Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations* olisi otettava huomioon kiinniottokäytännöissä.

117 Esimerkiksi komissio on aloittanut takaisinottosopimuksia koskevat neuvottelut ja toimii tinkimättömästi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa asianomaisissa neuvoston työryhmissä.

118 SWD(2013) 210 final, Section 4.

119 Direktiivi 2009/52/EY.

keskitytään tukemaan vapaaehtoista paluuta, ja silloin kun tämä ei ole mahdollista, pakkoon perustuvaa paluuta.

V.1.2 Takaisinottosopimukset

Komissio tukee edelleen 13:n voimassaolevan EU:n takaisinottosopimuksen[120] täytäntöönpanoa ottaen huomioon 9. ja 10. kesäkuuta 2011 kokoontuneen neuvoston päätelmät EU:n takaisinottostrategiasta. Komissio jatkaa niinikään EU:n takaisinottosopimuksista neuvottelemista. Huhtikuussa 2012 tehtiin takaisinottosopimus Kap Verden kanssa ja lokakuussa 2012 Armenian kanssa. Myös Turkin kanssa päästiin yhteisymmärrykseen kesäkuussa 2012, ja sopimus odottaa nyt allekirjoittamista ja ratifiointia. Neuvotteluissa Azerbaidžanin kanssa on edistytty vakaasti. Komissio toteuttaa toimia vahvistaakseen takeita perusoikeuksien suojaamisesta EU:n ja kolmansien maiden välisissä vasta neuvotelluissa uusissa takaisinottosopimuksissa.

Asiantuntijakokousten antamiin suosituksiin kuului mm. takaisinotto. Suosituksilla pyritään parantamaan AKT-maiden ministerikokouksessa Vanuatussa kesäkuussa 2012 hyväksytyn Cotonoun sopimuksen[121] 13 artiklan (Maahanmuutto) säännösten täytäntöönpanoa.

V.1.3 Yhteisen palauttamispolitiikan vaatimusten vahvistaminen

Islantia lukuun ottamatta kaikki valtiot, joita ns. palauttamisdirektiivi[122] sitoo, olivat ilmoittaneet komissiolle vuoden 2012 loppuun mennessä saattaneensa direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään. Näin ollen EU on nyt hyvin lähellä tilannetta, jossa sillä on täysin perusoikeuksia kunnioittavat palauttamista koskevat yhteiset vaatimukset. Arviointi siitä, että palauttamisdirektiivi on saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, on saatu päätökseen, ja komissio seuraa parhaillaan sen täytäntöönpanoa. Euroopan unionin tuomioistuimen vuonna 2012 antamassa keskeisessä tuomiossa selvennetään, missä määrin laittoman oleskelun kriminalisoiva kansallinen lainsäädäntö on yhteensopivaa palauttamisdirektiivin kanssa[123]. Palauttamista koskeva tiedonanto julkaistaan vuoden 2013 lopulla.

Vuonna 2012 kaikista palauttamisista vapaaehtoisia oli 52,1 prosenttia. Vapaaehtoinen paluu tai poistuminen on edelleen paras vaihtoehto, vaikkakin joissakin tapauksissa joudutaan turvautumaan pakkoon perustuvaan paluuseen. Jäsenvaltioiden olisi edelleen hyödynnettävä täysimääräisesti vapaaehtoista paluuta tukevan eurooppalaisen verkoston (*Voluntary Return European Network*, *VREN*)[124] tarjoamia mahdollisuuksia sekä Euroopan paluurahaston rahoitusta. Yhteisiä palautuslentoja olisi edelleen jatkettava hyödyntämällä täysimääräisesti Euroopan paluurahaston ja Frontexin koordinaatiota[125]. Palauttamisdirektiivin mukaisia menettelyllisiä takeita on noudatettava, myös pakkoon perustuvan palauttamisen valvonnassa.

---

120 KOM(2011) 76.

121 Katso http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm.

122 Direktiivi 2008/115/EY.

123 Asiassa C-430/11, Sagor, selkeytetään myös, että laittoman oleskelun kriminalisoiva jäsenvaltioiden lainsäädäntö ei saa vaarantaa palauttamisdirektiivin yhteisiä vaatimuksia. Tuomioistuin toteaa Sagor-asiassa, että jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa kolmansien maiden kansalaisten laittomasta oleskelusta voidaan rangaista kotiarestilla, on yhteensopiva palauttamisdirektiivin yhteisten vaatimusten kanssa ainoastaan, jos kotiarestin täytäntöönpano päättyy heti, kun asianomaisen varsinainen kuljetus pois jäsenvaltiosta on mahdollista. Tässä tuomiossa tarkennetaan asiaa koskevaa tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä, joka perustuu asioissa C-61/11, El Dridi, ja C-329/11, Achughbabian, jo vahvistettuun oikeuskäytäntöön, jonka mukaan laittoman oleskelun kriminalisoivan kansallisen lainsäädännön on vastattava rikosta, mutta se ei saa viivästyttää palauttamismenettelyä.

124 Katso http://www.vren-community.org/.

125 Vuonna 2012 Frontex koordinoi yhteensä 39 palautuslentoa, joilla oli 2 110 henkilöä. Näihin lentoihin osallistui 20 jäsenvaltiota (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka,

Jäsenvaltioissa on usein suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia, joita ei käytännössä voida palauttaa, vaikka palautuspäätös olisi tehty. Komission toteuttamassa vertailevassa tutkimuksessa[126] kävi ilmi, että useissa jäsenvaltioissa suunnitellaan kanavia ja edellytyksiä, joiden nojalla henkilöt, joiden palautusmääräyksen tai maastapoistamispäätöksen täytäntöönpano oli lykätty, voivat siirtyä laillistamisprosessiin sillä ehdolla, että he täyttävät tietyt edellytykset (oleskelun vähimmäiskesto, yhteistyö ja se, etteivät he ole vaaraksi yleiselle järjestykselle). Komissio tarkastelee parhaillaan kyseisen vertailevan tutkimuksen tuloksia ja ehdottaa toimia palauttamista koskevassa tiedonannossa.

V.1.4 Viisumipakon poistamiseen liittyvän väärinkäytön estäminen

Komissio seuraa EASOn ja Frontexin avustamana edelleen uusille maille myönnetyn viisumivapauden vaikutuksia ns. viisumipakon poistamisen jälkeisen seurantamekanismin avulla. Neuvottelut jatkuivat asetukseen (EY) N:o 539/2001[127] ehdotetuista muutoksista[128]. Asetuksen tarkistuksella on tarkoitus ottaa käyttöön uusi mekanismi viisumivapauden keskeyttämiseksi sekä tarkistaa vastavuoroisuusmekanismia viimeisenä keinona tapauksissa, joissa viisumivapausjärjestelmän käyttöönotto johtaa laittoman maahanmuuton merkittävään ja äkilliseen kasvuun tai perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin. Vastavuoroisuusmekanismista ei ole vielä päästy yhteisymmärrykseen.

V.2. Rajaturvallisuus

V.2.1 EU:n ulkorajat

Frontexilla on edelleen tärkeä asema jäsenvaltioiden keskinäisen rajaturvallisuutta ja palauttamista koskevan operatiivisen yhteistyön helpottamisessa. Frontexin tärkeimpänä tehtävänä täytyy nyt olla sen perustamisesta annetun muutetun asetuksen[129] täytäntöönpano. Muutettu asetus tuli voimaan joulukuussa 2011. Sen on erityisesti hyödynnettävä vasta nimitettyä perusoikeusvaltuutettua ja perusoikeuksia käsittelevää neuvoa-antavaa ryhmää. Komissio piti myönteisenä EU:n oikeusasiamiehen järjestämää julkista kuulemista Frontexista ja perusoikeuksista[130].

Neuvoston päätös 2010/252/EU kumottiin unionin tuomioistuimen päätöksellä etsintä- ja pelastustilanteita koskevien ohjeiden osalta[131], minkä jälkeen komissio teki huhtikuussa 2013 ehdotuksen[132] kyseisen päätöksen korvaamisesta ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vuonna 2012 antaman ennakkopäätöksen[133].

Komissio jatkoi lokakuussa 2013 käyttöön otettavan Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) kehittämistä tiiviissä yhteistyössä Frontexin ja jäsenvaltioiden kanssa. Järjestelmän perustamisasetus on tarkoitus antaa vuoden 2013 ensimmäisellä puoliskolla. Neuvostoa ja

---

Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Suomi, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta) ja kaksi Schengen-alueeseen kuuluvaa maata (Norja ja Sveitsi). Paluumaita olivat Armenia, Ecuador, Georgia, Ghana, Gambia, Kolumbia, Kosovo(*), Nigeria, Pakistan, Serbia, Ukraina ja Uzbekistan. (* Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.)

126 Saatavilla 11.3.2013 alkaen osoitteessa: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm .

127 EUVL L 81, 21.3.2001, s.1.

128 KOM(2011) 290 lopullinen.

129 Asetus (EY) N:o 1168/2011, annettu 22. marraskuuta 2011.

130 Katso http://europa.eu/rapid/press-release_EO-12-14_en.htm?locale=en.

131 Asia C-355/10, tuomio 5.9.2012.

132 COM(2013) 197.

133 Asia 27765/09, Hirsi Jamaa ym. v. Italia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin [suuri jaosto] tuomio 23.2.2012.

Euroopan parlamenttia kehotetaan antamaan tukensa tälle aikataululle. Komissio hyväksyi helmikuussa 2013 ”älykkäitä rajoja koskevan paketin”, jotta käytettävissä on huipputeknologiaa edustavat monipuoliset välineet EU:n ulkorajojen valvontaa varten.

V.2.2 Schengen-alueen hallinnointi

Kuten komissio ilmoitti vuonna 2011 antamassaan maahanmuuttotiedonannossa[134], se julkaisi osana Schengenin alueen toimintaa koskevaa puolivuotiskertomusta[135] ohjeet[136], joilla varmistetaan Schengenin alueen hallintoa koskevien sääntöjen johdonmukainen täytäntöönpano ja tulkinta. Todettiin, että ohjeilla voisi olla lisäarvoa kahdella osa-alueella: väliaikaisten oleskelulupien ja matkustusasiakirjojen myöntämisessä EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille ja poliisitoimenpiteissä sisäisillä raja-alueilla. Poliisitoimenpiteiden osalta jäsenvaltioita kehotetaan varmistamaan, että niiden oma lainsäädäntö ja käytännöt ovat Schengenin säännöstön asianomaisten säännösten ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön[137] mukaisia.

Vuonna 2011 tehdyistä ehdotuksista[138] Schengen-alueen hallinnoinnin vahvistamiseksi keskusteltiin tiiviisti koko vuoden 2012 ajan neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Keskustelut jatkuvat vuonna 2013.

VI. PÄÄTELMÄT

Muuttoliike on ollut olennainen osa EU:ta ja muokkaa sitä edelleen. Kuten tässä kertomuksessa todetaan, viime aikoina on saavutettu paljon, ja tulevina vuosina kohdataan uusia haasteita, jotka on ratkaistava. Muukalaisvihasta johtuva väkivalta maahanmuuttajia kohtaan on yleistynyt huolestuttavasti EU:ssa. EU voi aktiivisesti vastustaa tällaisia muukalaisvihamielisiä asenteita hyvin hallinnoiduilla muuttoliike- ja kotouttamispolitiikoilla.

Euroopan olisi suhtauduttava monimuotoisuuteen myönteisesti, ja muuttoliikettä olisi hyödynnettävä kasvua ja edistystä tukevana dynaamisena voimana. Euroopassa tarvitaan osaajia ja yrittäjiä. Heidän houkuttelemisekseen EU:n on pysyttävä maailmanlaajuisten kilpailijoidensa tahdissa. Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden tueksi on luotava edellytyksiä eteenpäin suuntautuvalle ja kattavalle työvoiman muuttoliikepolitiikalle sekä luotava vakaa ja turvallinen ympäristö, jossa taloudellinen toiminta voi kukoistaa. Tämä tarkoittaa, että matkustajavirtoja on hallinnoitava nykyaikaisemmin ja tehokkaammin EU:n ulkorajoilla ja että hyvin hallinnoitua laillista maahanmuuttoa ja kotouttamista koskevia politiikkoja on vahvistettava, mutta samanaikaisesti on torjuttava laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa sekä varmistettava, että maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden perusoikeudet suojataan. Tämä merkitsee sitä, että lainsäätäjien on ensisijaisesti hyväksyttävä käsiteltävänä olevat lainsäädäntöpaketit. Se merkitsee myös sitä, että muuttoliikesäädösten täytäntöönpano edellyttää komissiolta ennakoivampaa seurantaa.

Muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikkoja ei voida kehittää ilman riittäviä talousarviomäärärahoja. On yhä tarpeen varmistaa, että Euroopan unionin talousarvion perustana olevasta rahoituskehyksestä vuosiksi 2014–2020 sovitaan ja että se otetaan käyttöön. Olisi myös kiireesti päästävä yhteisymmärrykseen turvapaikka- ja

---

134 KOM(2011) 248 lopullinen.

135 COM(2012) 230. Ensimmäinen kertomus kattoi ajanjakson 1.11.2011–30.4.2012, ja oikeus- ja sisäasiain neuvosto keskusteli siitä 7.6.2012 ja Euroopan parlamentti 4.7.2012. Toinen kertomus (COM (2012) 686) kattoi ajanjakson 1.5.–31.10.2012, annettiin 23.11.2012, ja oikeus- ja sisäasiain neuvosto käsitteli sitä 6. ja 7.12.2012 ja Euroopan parlamentti 18.12.2012.

136 Asiakirjan COM (2012) 230 liite.

137 Erityisesti asiassa C-278/12 annettu tuomio.

138 KOM(2011) 559 (linkki Euroopan parlamentin lainsäädäntötyön tietokantaan) ja KOM (2011) 560 (linkki Euroopan parlamentin lainsäädäntötyön tietokantaan).

maahanmuuttorahastoa koskevasta asetusehdotuksesta sekä sisäisen turvallisuuden rahastoa koskevasta asetusehdotuksesta, jotta tarvittavat toimenpiteet voidaan toteuttaa vuoden 2014 alussa. Komissio käy poliittista vuoropuhelua jäsenvaltioiden kanssa sekä joistakin sisäisen turvallisuuden rahastoa koskevista kohdista Schengen-alueeseen kuuluvien maiden kanssa ennen niiden monivuotisista ohjelmista neuvottelemista. Poliittisen vuoropuhelun tarkoituksena on pystyä keskittymään paremmin tavoitteisiin, tuloksiin ja vaikutukseen. Tällä välin jäsenvaltioita kehotetaan hyödyntämään täysimääräisesti nykyisin käytettävissä olevia rahastoja EU:n muuttoliikepolitiikan täytäntöönpanon tukemiseksi.

Komissio odottaa tämän kertomuksen perusteella jatkokeskustelua sekä Euroopan parlamentin että neuvoston kanssa.