

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 8.10.2008
KOM(2008) 611 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**MUUTTOLIIKETTÄ KOSKEVAN KOKONAISVALTAISEN LÄHESTYMISTAVAN
LUJITTAMINEN:
LISÄÄ KOORDINAATIOTA, JOHDONMUKAISUUTTA JA SYNERGIAA**

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**MUUTTOLIIKETTÄ KOSKEVAN KOKONAISVALTAISEN LÄHESTYMISTAVAN
LUJITTAMINEN:
LISÄÄ KOORDINAATIOTA, JOHDONMUKAISUUTTA JA SYNERGIAA**

1. JOHDANTO

Muuttoliikettä koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa voidaan määritellä Euroopan unionin muuttoliikepolitiikan ulkoiseksi ulottuvuudeksi. Se perustuu todelliseen kumppanuuteen unionin ulkopuolisten maiden kanssa ja on olennainen osa EU:n muuta ulkopoliittikkaa. Kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa otetaan kattavasti ja tasapuolisesti huomioon kaikki muuttoliike- ja turvapaikkakysymykset. Vuonna 2005 hyväksytty lähestymistapa on osa EU:n pyrkimyksiä laatia monialaiset puitteet muuttoliikkeen johdonmukaiselle hallinnalle hyödyntäen poliittista vuoropuhelua ja tiivistä käytännön yhteistyötä unionin ulkopuolisten maiden kanssa.

Komissio on antanut kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta kolmen viime vuoden aikana jo kolme tiedonantoa¹, joissa esitellään lyhyen aikavälin toimenpiteitä tietyillä maantieteellisillä alueilla ja tietyissä maissa. Joulukuussa 2007 kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanon edistymisestä laadittiin myös väliraportti². Lisäksi useissa muissa tiedonannoissa, jotka eivät suoranaisesti liity kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, on käsitelty vähintään yhtä sen kolmesta keskeisestä käsitteestä: laillisen muuttoliikkeen hallinta, laittoman maahanmuuton torjunta sekä muuttoliikkeen ja kehityksen vuorovaikutus.

Näiden tiedonantojen pohjalta voidaan todeta, että kokonaisvaltainen lähestymistapa on edelleen muotoutumisvaiheessa, vaikka useita merkittäviä tuloksia on jo saatu aikaan. Muuttoliikkeiden hallinta- ja tietokeskuksen perustaminen Maliin, Kap Verden ja Moldovan kanssa luodut liikkuvuuskuumppanuudet, Marokkoon ja eräisiin muihin maihin perustettujen työllisyys- ja muuttoliikeasioita käsittelevien kansallisten virastojen valmiuksien parantaminen sekä muuttoliikkeen tutkijoiden verkoston käynnistäminen Välimeren alueella ovat erittäin lupaavia aloitteita.³ Nyt on kuitenkin lujitettava EU:n valmiuksia hallita ulkoista muuttoliikettä ja varmistaa entistä koordinoitumpi ja johdonmukaisempi muuttoliikkeen hallinta.

Kesäkuussa 2008 annetussa tiedonannossa ”Euroopan yhteinen maahanmuuttopolitiikka”⁴ korostettiin sitä, että kokonaisvaltaista lähestymistapaa on lujitettava johdonmukaisen

¹ Muuttoliikkeisiin liittyvät ensisijaiset toimet – Hampton Courtin kokouksen ensimmäinen jatkotoimi (KOM(2005) 621); Siirtolaisuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan ensimmäinen soveltamisvuosi – tavoitteena kattava eurooppalainen maahanmuuttopolitiikka (KOM(2006) 735); Maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan soveltaminen Euroopan unionin itäisiin ja kaakkoiisiin naapurialueisiin (KOM(2007) 247).

² Interim report on the progress of the overall approach in the field of migration (SEC(2007) 1632).

³ Muuttoliikkeiden hallinta- ja tietokeskus (CIGEM), Välimeren maiden muuttoliikkeeseen erikoistuneiden instituuttien akateeminen yhdysverkosto (CARIM) ja Marokon kansallinen työvoima- ja ammattitaitovirasto (ANAPEC).

⁴ Euroopan yhteinen maahanmuuttopolitiikka: periaatteet, toimet ja välineet (KOM(2008) 359).

yhteisen eurooppalaisen muuttoliikepolitiikan aikaansaamiseksi. Samalla toistettiin periaate, jonka mukaan muuttovirtojen tehokas hallinta edellyttää todellista kumppanuutta ja yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Lisäksi todettiin, että muuttoliikekysymykset olisi sisällytettävä EU:n kehitysyhteistyö- ja ulkosuhdepolitiikkaan ja että muuttoliikepolitiikassa olisi vastaavasti otettava huomioon kehitysyhteistyö- ja ulkosuhdeasiat. Nämä seikat olisi lisäksi huomioitava Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa, joka Eurooppa-neuvoston on tarkoitus hyväksyä piakkoin ja jolle luodaan perustaa muun muassa tällä tiedonannolla.

Tiedonannon taustalla on myös Eurooppa-neuvoston komissiolle esittämä kehoitus raportoida kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanosta. Tiedonannossa esitellään tulevaisuudennäkymiä ja ehdotetaan lähestymistapaan parannuksia, jotka koskevat sekä sen asiasisältöä että menetelmiä ja keskittyvät erityisesti keinoihin lisätä koordinaatiota, johdonmukaisuutta ja synergiaa. Tiedonannossa tarkastellaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan temaattisen kehittelyn hyödyllisyyttä ja suositellaan toimien syventämistä ja aiempaa tarkempaa kohdentamista. Lisäksi tiedonannossa keskitytään maantieteellisiin näkökohtiin ja esitetään yhteistyön eriyttämistä siten, että se vastaisi eri alueiden ja maiden tarpeita. Lopuksi todetaan, että kokonaisvaltainen lähestymistapa tarjoaa johdonmukaiset ja koordinoitut puitteet, joiden pohjalta muuttovirtoja voidaan hallita paremmin, ja arvioidaan lähestymistavan tehokkuutta käytettävissä olevien rahoitusvälineiden kannalta.

Turvapaikka-asioiden ja pakolaisten suojelun ulkoisten ulottuvuuksien lujittaminen on keskeinen osa muuttoliikettä koskevaa EU:n lähestymistapaa. Kyseisiä osa-alueita ei kuitenkaan ole tarkoitus käsitellä tässä tiedonannossa, sillä niitä on esitelty erikseen komission kesäkuussa 2008 julkistamassa turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelmassa⁵.

2. KOKONAISVALTAISEN LÄHESTYMISTAVAN MERKITYS ERI ALOILLA

Kokonaisvaltainen lähestymistapa kuvastaa eurooppalaisen muuttoliikepolitiikan ulkoisessa ulottuvuudessa viime vuosina tapahtunutta huomattavaa muutosta: EU:ssa on siirrytty turvallisuuskeskeisestä, muuttopaineiden vähentämiseen tähtäävästä lähestymistavasta avoimempaan ja tasapainoisempaan suuntaukseen, jonka perustana on muuttoliikkeen kaikkien osatekijöiden parempi ymmärtäminen, muuttovirtojen hallintaan liittyvien toimenpiteiden tehostaminen, muuttoliikkeen ja liikkuvuuden hyödyntäminen kehityksessä sekä ihmisarvoisen työn periaatteen huomioiminen politiikoissa, joilla pyritään paremmin hallitsemaan taloudellisista syistä tapahtuvaa muuttoliikettä.

EU on kehittänyt kokonaisvaltaisen lähestymistavan moniulotteista luonnetta teemoittain: teemat ovat laillinen muuttoliike ja liikkuvuus, laitton maahanmuutto sekä muuttoliikkeen ja kehityksen vuorovaikutus. Ennen kokonaisvaltaisen lähestymistavan laatimista toteutettiin useita käytännön toimia, joissa oli monesti kyse yksittäisistä hankkeista. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan luonteeseen kuitenkin kuuluu olennaisesti se, että yhteisön, EU:n jäsenvaltioiden ja unionin ulkopuolisten maiden tai eri alojen muiden toimijoiden toimia on järjestelmällisesti yhdistettävä.

⁵ Turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelma – EU:n yhdenmety lähestymistapa suojeluun (KOM(2008) 360).

2.1. Taloudellisista syistä tapahtuva laillinen muuttoliike ja liikkuvuus

EU tukee toimia, joilla pyritään vahvistamaan unionin ulkopuolisten maiden valmiuksia hallita laillista muuttoliikettä. Tämä käsittää tuen potentiaalisten muuttajien ja/tai ulkomailla elävien kansalaisten neuvonnasta vastaavien kansallisten viranomaisten tai itsenäisten tiedotuskeskusten toiminnalle. Euroopan yhteisestä maahanmuuttopolitiikasta kesäkuussa annetun tiedonannon mukaisesti unionin ulkopuoliset maat olisi nähtävä kumppaneiksi, jotka voivat auttaa EU:ta täyttämään työvoimatarpeet. Samalla on noudatettava yhteisön periaatetta, jonka mukaan EU:n omat kansalaiset on asetettava etusijalle. Sen vuoksi EU:n on investoitava siihen, että potentiaalisille muuttajille kerrotaan laillisista keinoista saapua unionin alueelle, laittomaan maahanmuuttoon sisältyvistä riskeistä sekä muuttajien oikeuksista ja velvollisuuksista kohdemaissa. Tätä varten on tarkoitus luoda potentiaalisia muuttajia varten muuttoliikeasioiden portaali. Sen kautta on mahdollista saada tietoa niistä säännöistä ja menettelyistä, jotka sääntelevät laillista pääsyä EU:hun ja sen jäsenvaltioihin. Tietoa on tarkoitus levittää myös kohdennettujen tiedotuskampanjoiden avulla. Lisäksi on tarkoitus hyödyntää liikkuvuuskumppanuuksia, joista ensimmäiset allekirjoitettiin 5. kesäkuuta 2007 Moldovan ja Kap Verden kanssa. Liikkuvuuskumppanuuksilla luodaan kattavat puitteet muuttoliikkeen hallinnalle unionin ulkopuolisten yksittäisten maiden kanssa.

Pidemmälle kehitetyssä Euroopan yhteisessä maahanmuuttopolitiikassa on löydettävä keinoja, joilla voidaan saattaa yhteen työnhakijat ja avoimet työpaikat sekä lisätä työvoimamuuttajien mahdollisuuksia päästä joustavasti unionin alueelle. Sen vuoksi on tehostettava esimerkiksi ulkomaisten tutkintojen tunnustamista, eläkeoikeuksien ja muiden sosiaalietuuksien siirrettävyyden kartoittamista ja työmarkkinoille pääsyn edistämistä muuttoreitin alku- ja loppupäässä sekä tuettava muuttajien sosiaalista osallisuutta ja kulttuurienvälisessä kanssakäymisessä tarvittavien taitojen kehittämistä ja asetettava ne etusijalle. Keskeistä on myös tutkijoiden viisumipaketin⁶ täysimääräinen täytäntöönpano, jotta voidaan helpottaa unionin ulkopuolisista maista tulevien tutkijoiden pääsyä EU:n alueelle ja liikkumista siellä.

Lyhytaikainen oleskelu ja liikematkat ovat yhä tärkeämpiä EU:n taloudellisen kehityksen kannalta. EU ja sen jäsenvaltiot hyötyvät siitä, jos ne edistävät lyhytaikaista liikkuvuutta erityisesti helpottamalla eräistä unionin ulkopuolisista maista ja varsinkin EU:n naapurimaista tulevien vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöiden matkustusedellytyksiä. Vuonna 2009 toimintansa aloittava viisumitietojärjestelmä (VIS) on tarkoitus ottaa vuoteen 2011 mennessä käyttöön kaikkien niiden unionin ulkopuolisten maiden osalta, joihin sovelletaan viisumipakkoa. Kesäkuussa 2008 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti komissio aikoo tehdä rekisteröityjen matkustajien järjestelmää koskevan ehdotuksen viimeistään vuoden 2010 alussa.

Myös yhteisön viisumisäännösten⁷ avulla tehostetaan tiedottamista ja parannetaan viisuminhakijoiden oikeusvarmuutta sekä vahvistetaan prosessuaalisia takeita, koska sen mukaan viisuminhakijalle on aina esitettävä perustelut viisumihakemuksen hylkäämiselle. Menettelyjen yhtenäistäminen takaa viisuminhakijoiden tasavertaisen kohtelun. Lisäksi on tarkoitus laatia säännökset pitkäaikaista oleskelua varten tarkoitetuista toistuvaisviisumeista, joita voidaan yhä useammin myöntää vilpittömässä mielessä toimiville hakijoille.

Tältä osin komissio ehdottaa seuraavaa:

⁶ EUVL L 289, 3.11.2005, s. 15; EUVL L 289, 3.11.2005, s. 23; EUVL L 289, 3.11.2005, s. 26.

⁷ Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (KOM(2006) 403).

- Toteutetaan ensimmäiset liikkuvuuskumppanuudet ja arvioidaan niitä, jotta voidaan laajentaa kyseisen välineen käyttöä ja tehdä siitä keskeinen keino valikoitujen unionin ulkopuolisten maiden kanssa tehtävässä strategisessa yhteistyössä, ottaen huomioon EU:n ensisijaiset ulkoiset tavoitteet.
- Kehitetään edelleen kansallisia valmiuksia ja muuttoliikkeiden hallinta- ja tietokeskuksia keskeisissä maissa ottaen huomioon parhaillaan käynnissä olevat kokeilut.
- Hyödynnetään järjestelmällisesti viestintäkanavia, joiden kautta annetaan muuttajille tietoa unionin alueelle pääsyn edellytyksistä ja muuttajien velvollisuuksista ja oikeuksista perusoikeudet mukaan luettuina sekä tarvittaessa valmennetaan muuttajia kotoutumiseen. Tämä kattaa myös yhteistyön työmarkkinaosapuolten kanssa unionin ulkopuolisissa maissa.
- Kehitetään keinoja työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamiseksi ja tuetaan työnvälitystoimistojen ja keskeisten laitosten välistä kumppanuutta jäsenvaltioissa ja unionin ulkopuolisissa maissa.
- Edistetään parhaiden käytänteiden vaihtoa jäsenvaltioiden, muuttajajärjestöjen ja -yhteisöjen sekä unionin ulkopuolisissa maissa olevien alueellisten ja paikallisten toimijoiden välillä muuttajien kotoutumiseen liittyvissä kysymyksissä.
- Tarjotaan kiertomuuttoa edistäviä kannustimia toteuttamalla tai vahvistamalla esimerkiksi seuraavia oikeudellisia tai operatiivisia toimia:
 - kerätään parhaita toimintatapoja ja käynnistetään kiertomuuttoa koskevia pilottihankkeita edistään näin kiertomuuton hyödyllisiä vaikutuksia kehitykseen alkuperämaissa ja varmistaen, että liikkuvuudella vastataan markkinatarpeisiin kohdemaissa ja että liikkuvuus ei lisää aivovuotoa; tutkitaan keinoja, joilla voidaan helpottaa kiertomuuttoa ja osaamiskiertoa (muun muassa kahden tuolin järjestelmät esimerkiksi terveydenhuoltoalan ammattilaisten, opettajien ja tutkijoiden kohdalla sekä kumppanuus julkisen sektorin työnantajien ja laitosten välillä EU:n jäsenvaltioissa ja muuttajien alkuperämaissa) sekä edistää muuttajien integroitumista takaisin alkuperämaan työmarkkinoille;
 - tarkastellaan keinoja asettaa laillisesti EU:hun tulleet muuttajat etusijalle uusia oleskelulupia myönnettäessä sekä tutkitaan sitä, voitaisiinko hankittujen sosiaalietuuksien ja erityisesti eläkkeiden siirrettävyydellä unionin ulkopuolisiin maihin helpottaa liikkuvuutta.
- Kehitetään yhteisiä viisumikeskuksia, joiden tarkoituksena on auttaa viisuminhakijoita hakemusten tekemisessä.

• **2.2. Laittoman maahanmuuton torjunta**

EU antaa apua rajaturvallisuuden lujittamiseen unionin ulkopuolisissa maissa, rajavartioiden ja muuttoliikeasioista vastaavien viranomaisten valmiuksien parantamiseen, laittoman maahanmuuton riskeistä kertovien tiedotuskampanjoiden rahoittamiseen, vastaanottoolosuhteiden parantamiseen sekä sellaisten biometristen tunnistusmenetelmien käytön kehittämiseen, joilla tehdään matkustusasiakirjoista tai henkilöllisyystodistuksista turvallisempia. Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä

huolehtiva virasto (Frontex) ja maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkostot ovat vaikuttaneet keskeisesti edistymiseen näissä asioissa. Neuvosto on kehottanut komissiota tutkimaan mahdollisuutta laajentaa Frontexin toimivaltuuksia, jotta virasto voisi tarjota unionin ulkopuolisille maille enemmän tukea rajaturvallisuuden alalla. Lisäksi yhteisö on tehnyt takaisinottosopimukset yhdentoista unionin ulkopuolisen maan kanssa. Äskettäin on saatu päätökseen neuvottelut jälleen uudesta sopimuksesta, ja neljää muuta sopimusta varten on tarkoitus myöntää neuvotteluvalluudet. Näiden sopimusten täytäntöönpano edellyttää tehokasta yhteistyötä ja lisätoimenpiteitä muuttajien palauttamiseksi ja kotouttamiseksi takaisin alkuperämaahan.

Ehkäistäkseen ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa yhteisö tukee ja edistää kansainvälisten sopimusten ratifiointia ja täytäntöönpanoa, ihmiskaupan vastaisten kansallisten toimintasuunnitelmien laatimista ja toteuttamista, lainsäädännön parantamista sekä rikoksen uhriksi joutumisen ehkäisyä ja uhrien sopeuttamista ja kuntouttamista. Marraskuussa 2006 hyväksytty Ouagadougoun toimintasuunnitelma, joka on nyt osa EU:n ja Afrikan kumppanuutta muuttoliikkeen, liikkuvuuden ja työllisyyden aloilla, on avannut uusia yhteistyömahdollisuuksia Euroopan unionin ja Afrikan välille.

EU:n on myös jatkettava vuoropuhelua ja yhteisiä toimia kumppanimaiden kanssa tietyillä alueilla.

Sen vuoksi komissio ehdottaa seuraavia toimia:

- Hankitaan ja toimitetaan ajantasaista ja päivitettyä tietoa muutoksista EU:hun suuntautuvissa muuttoreiteissä edistämällä luotettavien ja vertailukelpoisten tietojen keräämistä alkuperä- ja kohdemaista, soveltamalla uusia tieteellisiä menetelmiä ja hyödyntämällä uusia tekniikoita, kuten elektronista kartoitusjärjestelmää.
- Annetaan keskeisille unionin ulkopuolisille maille apua, jotta ne voivat vahvistaa muuttoliikkeen hallintaa; esimerkiksi jaetaan kokemuksia rajavalvontaan liittyvistä kysymyksistä, koulutetaan rajavartijoita ja vaihdetaan operatiivisia tietoja.
- Autetaan unionin ulkopuolisia maita laatimaan ja panemaan täytäntöön kansalliset, EU:n standardit täyttävät yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategiat.
- Tuetaan paikallisjärjestöjä, jotka pyrkivät tiedotuskampanjoiden avulla saamaan potentiaaliset muuttajat luopumaan maastamuuttoaikeistaan ja auttavat näitä löytämään uusia työ- ja muita mahdollisuuksia alkuperämaissaan.
- Tehostetaan yhteisiä operaatioita ja yhteistyötä rajavalvonnan infrastruktuurin luomiseksi Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) alaisuuteen alkuperä- ja kauttakulkumaiden aktiivisella tuella erityisesti Euroopan naapuruuspolitiikan yhteydessä.
- Tehostetaan työtä takaisinottosopimusten tekemiseksi EY:n ja keskeisten alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa liittäen samalla takaisinottopolitiikan lujemmin kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan ja sen ensisijaisiin tavoitteisiin ja hyödyntäen mahdollisuutta luoda liikkuvuuskumppanuuksia; varmistetaan, että unionin ulkopuoliset maat täyttävät velvoitteensa ja ottavat takaisin EU:n alueella laittomasti oleskelevat henkilöt, mahdollisuuksien mukaan myös Cotonoun sopimuksen perusteella, ja tunnustavat asiakirjat, jotka helpottavat laittomien muuttajien paluuta; lisäksi tarjotaan apua takaisinottoa varten. Varmistetaan koulutuksen, parhaiden käytänteiden vaihtamisen ja

valmennuksen avulla, että kaikki palauttamistoimet hoidetaan arvokkaasti ja ihmisoikeuksia kunnioittaen, sekä lisätään yhteistyötä palauttamisten toteuttamiseksi kestävältä pohjalta.

- Kannustetaan unionin ulkopuolisia maita ratifioimaan ja panemaan täytäntöön ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjuntaa koskevat kansainväliset sopimukset.
- Vahvistetaan ihmiskaupan torjuntaan tähtäävää maailmanlaajuisia yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen ja erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien puitteissa.
- Kiinnitetään huomiota ihmiskaupaan poliittisessa vuoropuhelussa ja yhteistyössä kumppanimaiden ja alueellisten organisaatioiden, kuten Afrikan unionin, Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisön (ECOWAS), Eteläisen Afrikan kehitysyhteisön (SADC), Kaakkois-Aasian maiden liiton (ASEAN) ja Asemin kanssa.
- Asetetaan etusijalle Ouagadougoun toimintasuunnitelman täytäntöönpano, tuetaan alueellisia järjestöjä ihmiskaupan torjuntastrategioiden ja toimintasuunnitelmien kehittämisessä sekä huolehditaan siitä, että jo olemassa olevat strategiat ja toimintasuunnitelmat toteutetaan.

2.3. Muuttoliike ja kehitys

Muuttoliikkeen ja kehityksen alalla on käynnissä useita hiljattain käynnistettyjä aloitteita, joilla esimerkiksi tuetaan maastamuuttajien rahälähetysten myönteistä vaikutusta kehitykseen sekä alennetaan rahälähetyksistä perittäviä kustannuksia. Muihin aloitteisiin kuuluvat muun muassa toimet, joilla tuetaan maastamuuttajien mahdollisuuksia antaa oma panoksensa alkuperämaan hyväksi sekä edistetään korkeasti koulutettujen muuttajien väliaikaista paluuta. Näiden onnistuneiden aloitteiden lisäksi on tehty aloitteita, jotka koskevat kiertomuuttoa kehitysnäkökulmasta, aivovuotoa sekä rekrytoinnin, erityisesti terveydenhuoltoalan ammattilaisten rekrytoinnin, yhteydessä sovellettavia eettisiä periaatteita.

Muuttoliikkeen ja kehityksen yhteyksiä tarkastelevia toimia olisi syvennettävä ja ne olisi määriteltävä tarkemmin. Toimiin olisi sovellettava kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen⁸ tavoitteita, periaatteita ja käytännön näkökohtia, jotta voidaan tehostaa EU:n pyrkimyksiä puuttua muuttoliikkeen perussyihin. Erityisesti olisi keskityttävä työllisyyskysymyksiin, hallintotapaan ja väestönkehitykseen.

Muuttoliikepolitiikka olisi huomioitava järjestelmällisesti politiikoissa, jotka koskevat terveyttä, koulutusta ja inhimillistä pääomaa, ja lisäksi ne olisi sisällytettävä sosiaalisiin ja taloudellisiin kehitysstrategioihin. Muuttoliike- ja kehityspolitiikoissa olisi myös painotettava enemmän talouden uudistamista ja työpaikkojen luomista sekä työolojen ja sosioekonomisen tilanteen parantamista alhaisen ja keskitulotason maissa sekä alueilla, joilla on suurimmat maastamuuttopaineet. Tähän sisältyy laadukkaiden koulutusmahdollisuuksien tarjoaminen kaikille, ammattikoulutuksen kehittäminen sekä hallinnollisten taitojen parantaminen ja virallisten työmarkkinoiden aseman tukeminen.

⁸ Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, Euroopan parlamentin ja komission yhteinen julkilausuma Euroopan unionin kehityspolitiikasta: ”Eurooppalainen konsensus” (EUVL C 46, 24.2.2006, s. 1).

Vuonna 2007 käynnistetty EU:n ja Afrikan kumppanuus muuttoliikkeen, liikkuvuuden ja työllisyyden aloilla tarjoaa puitteet tällaiselle yhteistyölle Afrikan maissa. Muilla alueilla, kuten Itä-Euroopassa ja Aasiassa, voidaan toteuttaa toimia olemassa olevien yhteistyörakenteiden ja liikkuvuuskuumppanuuksien puitteissa. Inhimilliseen pääomaan ja työllisyyteen keskittyvien toimien rinnalla tarvitaan ehdottomasti tukea suorien ulkomaisten investointien ja kaupan edistämiseen. Lisäksi EU:n olisi kehitettävä politiikkaa, jolla vastataan eräisiin viimeaikaisiin kehityssuuntauksiin, kuten ilmastonmuutoksen lisääntyvään vaikutukseen muuttoliikkeeseen.

Komissio ehdottaa edellä esitetyn perusteella seuraavaa:

- Pyritään mahdollistamaan tehokkaat, turvalliset ja edulliset rahasiirrot ja tuetaan siten rahasiirtojen myönteistä vaikutusta kehitykseen
 - parantamalla tilastotietoja ja edistämällä rahoitusalan kehitystä,
 - luomalla suorille ulkomaisille investoinneille suotuisa ympäristö muuttajien alkuperämaissa, maastamuuttajien rahalähetysten tuottoisa sijoittaminen mukaan luettuna, sekä tekemällä yhteistyötä rahoitusalan kanssa liikkuvuutta tukevien sijoitusrahastojen edistämiseksi,
 - kannustamalla jäsenvaltioita maksupalveludirektiivin nojalla sääntelemään myös sellaisia rahasiirtoja, joissa ainakin yksi maksupalvelun tarjoaja sijaitsee Euroopan talousalueen ulkopuolella, jotta rahalähetykset voidaan toimittaa perille avoimemmin ja jotta niihin sovelletaan riittävää kuluttajansuojaa,
 - luomalla Afrikkaan rahalähetyksiä välittävä laitos läheisessä yhteistyössä Afrikan unionin ja Maailmanpankin kanssa ja tehostamalla toimintaa, jolla tuetaan rahalähetyksiä erityisesti Länsi-Balkanin alueelle.
- Tuetaan ja edistetään muuttajaryhmien ja -järjestöjen pyrkimyksiä osallistua EU:n toiminta-aloitteisiin, jotka toteutetaan muuttajien alkuperämaiden ja -alueiden kanssa tai jotka koskevat niitä, ja samalla
 - hyödynnetään tehokkaammin muuttajayhteisöjen inhimillistä ja taloudellista potentiaalia kumppanimaiden kehityksessä toteuttamalla kohdennettuja aloitteita esimerkiksi kaupan ja investointien edistämisen ja kansainvälisten verkostojen alalla,
 - tuetaan muuttajien alkuperämaiden pyrkimyksiä luoda yhteyksiä muuttajayhteisöihin,
 - tuetaan muuttajaryhmiä, jotka osallistuvat kehitystä tukevaan toimintaan alkuperämaissaan,
 - edistetään aloitteita, joilla autetaan muuttajia ja muuttajayhteisöjä saamaan liiketaloudellista neuvontaa ja pienlainoja ja tuetaan pk-yritysten perustamista alkuperämaissa.

- Vahvistetaan kehityspolitiikan johdonmukaisuutta muuttoliikkeen ja kehityskysymysten vuorovaikutuksen osalta läheisessä yhteistyössä niiden maiden kanssa, joita asia koskettaa, kiinnittäen erityistä huomiota aivovuotoon. Tähän päästään esimerkiksi
 - hankkimalla perusteellista ja alakohtaista tietoa aivovuodon tämänhetkisestä ja tulevasta laajuudesta ja vaikutuksesta,
 - tukemalla kehityksen kannalta välttämättömien taitojen turvaamista koskevien maakohtaisten politiikkojen määrittelyä ja täytäntöönpanoa koulutuksen, koulutettujen työntekijöiden alkuperämaahan jäämisen, rekrytointiin sovellettavien eettisten periaatteiden ja muuttajien paluun pohjalta,⁹
 - tarkastelemalla parhaita keinoja kehittää terveydenhuoltohenkilöstön palkkaamiseen unionin ulkopuolisista maista sovellettavia eettisiä periaatteita osana EU:n terveydenhuoltohenkilöstöä koskevaa vihreää kirjaa.
- Edistetään laadukkaiden koulutusmahdollisuuksien tarjoamista kaikille sekä ammattikoulutuksen kehittämistä ja hallinnollisten taitojen parantamista ja tuetaan virallisten työmarkkinoiden asemaa ja edistetään asiallisia työoloja matalan ja keskitulotason maissa, jotta voidaan parantaa olosuhteita ja työllistymismahdollisuuksia alueilla, joilla on suurimmat maastamuuttopaineet.
- Sovelletaan kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen tavoitteita, periaatteita ja käytännön näkökohtia, jotta voidaan tehostaa EU:n pyrkimyksiä puuttua muuttoliikkeen perussyihin. Erityisesti olisi keskityttävä työllisyyskysymyksiin, hallintotapaan ja väestönkehitykseen.
- Tutkitaan ilmastonmuutoksen ja muuttoliikkeen yhteyttä ja hankitaan enemmän tietoa siitä, kuinka suureen väestömäärään ilmastonmuutos vaikuttaa nyt ja tulevaisuudessa.

3. KOKONAISSVALTAISEN LÄHESTYMISTAVAN MAANTIETEELLINEN MERKITYS

3.1. Eteläiset muuttoreitit

Kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa keskityttiin alkuaan Afrikkaan ja erityisesti Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan, ottaen huomioon kaikki maat, jotka sijaitsevat Euroopan unioniin johtavan eteläisen muuttoreitin varrella. Näin luotiin uusia vuoropuhelun ja yhteistyön muotoja eri alueita edustavien maiden välille ja laajennettiin Euroopan unionin ja kyseisten maiden välisiä suhteita perinteistä kanssakäymistä pidemmälle.

Poliittisella tasolla merkittävä alueellinen prosessi käynnistettiin Rabatissa heinäkuussa 2006 järjestetyssä ministerikokouksessa, jossa käsiteltiin muuttoliikettä ja kehitystä. Kokouksessa hyväksyttiin puitteet kattavalle toiminnalle ja luotiin pohja käytännön aloitteille, seminaareille sekä toiselle ministerikokoukselle, joka pidetään Pariisissa marraskuussa 2008. Kokonaisvaltainen lähestymistapa on toiminut innoittajana myös Tripolisissa marraskuussa 2006 järjestetyille ministerikokoukselle, jossa ensimmäistä kertaa ennakoitiin Euroopan unionin ja koko Afrikan yhteistä lähestymistapaa. Marraskuussa 2007 järjestettiin

⁹ Commission Staff Working Paper on Policy Coherence for Development (SEC(2008) 434/2).

Albufeirassa ensimmäinen muuttoliikettä käsittelevä Euromedin ministerikokous, jossa määriteltiin käytännön yhteistyötä koskevat aloitteet ja ensisijaiset tavoitteet. Yhteinen lähestymistapa konkretisoitui Lissabonissa joulukuussa 2007 järjestetyssä EU:n ja Afrikan huippukokouksessa, jossa hyväksyttiin EU:n ja Afrikan kumppanuus muuttoliikkeen, liikkuvuuden ja työllisyyden aloilla. Useiden keskeisten maiden kanssa käynnistettiin kahdenvälinen poliittinen vuoropuhelu muuttoliikeasioista Cotonoun sopimuksen 8 ja 13 artiklaan pohjautuvien, muuttoliikettä tutkivien EU:n valtuuskuntien toiminnan yhteydessä. Lisäksi Etiopian kanssa perustettiin yhteistyöfoorumi. Kap Verden kanssa kesäkuussa 2008 solmittu liikkuvuuskumppanuus (joka kattaa laillisen muuttoliikkeen, laittoman maahanmuuton torjunnan sekä muuttoliikkeen ja kehityksen vuorovaikutuksen) ja liikkuvuuskumppanuudesta Senegalin kanssa käytävät alustavat neuvottelut luovat tällä alueella pohjaa entistä laajemmalle operatiiviselle yhteistyölle muuttoliikekysymyksissä.

Koska käynnissä on useita aloitteita, on kiinnitettävä erityistä huomiota johdonmukaisuuteen sekä politiikan kehittelyyn että täytäntöönpanon tasolla. Muuttoreittejä koskevat toimet edellyttävät Afrikan maiden keskinäistä yhteistyötä erityisesti Saharan eteläpuolisten maiden ja Pohjois-Afrikan maiden välillä. Afrikan unionin ja ECOWASin kaltaiset järjestöt tarvitsevat resursseja voidakseen koordinoita yhteistyötä. Poliittisesti arkaluonteisia kysymyksiä, kuten pakolaisten suojelua, viisumien myöntämisen helpottamista ja takaisinottoa, on käsiteltävä kattavasti ja tasapuolisesti, ja edistystä tarvitaan kaikilla osaluilla.

Komissio ehdottaa edellä esitetyn perusteella seuraavaa:

- Huolehditaan siitä, että EU:n ja Afrikan yhteistyö pannaan täytäntöön kaikilta osin ja että sitä arvioidaan poliittisella tasolla peräkkäisissä ministerikokouksissa, ja järjestetään Lissabonin huippukokouksen ensimmäinen jatkokokous vuonna 2010.
- Hyödynnetään äskettäin perustettua EU:n täytäntöönpanoryhmää, joka keskittyy kumppanuuteen muuttoliikkeen, liikkuvuuden ja työllisyyden aloilla ja on eräs keskeisistä keinoista koordinoita operatiivista yhteistyötä komission ja jäsenvaltioiden välillä.
- Lisätään Afrikan maiden sitoutumista toimintaan keskittymällä etelän/eteläisten muuttoreittien merkitykseen ja tuetaan Afrikan maita, jotka haluavat kehittää omat puitteensa muuttoliikepolitiikalle.
- Edistetään kolmenvälistä yhteistyötä (Maghrebien ja Saharan eteläpuolisen Afrikan maiden välillä EU:n tuella) ja erityisesti aloitteita, joilla kehitetään muuttoliikkeen seurantakeskuksia, tiedotetaan laillisesta muuttoliikkeestä sekä edistetään konsuliyhteistyötä, takaisinottoa koskevaa yhteistyötä, rajavalvontaa ja eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen hallintaa.
- Lisätään tietoa Afrikkaan suuntautuvista rahalähetyksistä ja luodaan yhteistyössä Maailmanpankin kanssa Afrikkaan maastamuuttajien rahalähetyksiä välittävä laitos, jonka toiminnasta vastaa Afrikan unioni.
- Hyödynnetään tehokkaammin kahdenvälisiä kanavia sekä alueellisia ja koko mantereen kattavia yhteistyöfoorumeja, kuten ECOWASia, Euromed-prosessia, Rabatin prosessia ja Afrikan unionia, tuloksekkaan vuoropuhelun ja yhteistyön vahvistamiseksi.

- Huolehditaan muuttoliikettä tutkivien yhteisten valtuuskuntien ja Cotonoun sopimukseen perustuvan muuttoliikettä koskevan muun yhteistyön järjestelmällisestä ja operatiivisesta seurannasta.

3.2. EU:N ITÄISET JA KAAKKOISET NAAPURIALUEET

Kokonaisvaltaista lähestymistapaa laajennettiin vuonna 2007 Euroopan unionin itäisiin ja kaakkoiisiin naapurialueisiin ja jossakin määrin myös Lähi-itään ja Aasiaan. Näitä alueita koskevat kokonaisvaltaisen lähestymistavan tavoitteet vastasivat aiemmin Euroopan naapuruuspolitiikan, liittymistä edeltävän strategian ja laajentumisprosessin yhteydessä ilmaistuja tavoitteita. Näiden prosessien puitteissa oli jo käynnistetty tuloksekas vuoropuhelu ja yhteistyö muuttoliikeasioissa. Samanaikaisesti myös alueelliset prosessit, kuten Budapestin ja Söderköpingin prosessit, sekä alueelliset järjestöt, esimerkiksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ) ja Euroopan neuvosto, ovat olleet hyvin aktiivisia muuttoliikekysymyksissä. Kokonaisvaltaisen lähestymistapa perustuu näiden puitteissa aiemmin saavutettuihin tuloksiin.

Moldovan tasavallan kanssa luotu alustava liikkuvuuskumppanuus sekä Mustanmeren yhteistyöjärjestön käynnistäminen perustuvat kokonaisvaltaisen lähestymistavan soveltamiseen alueella. Georgian kanssa käydään alustavia keskusteluja liikkuvuuskumppanuudesta. Näillä keskusteluilla, joiden toivotaan johtavan merkittäviin tuloksiin, pohjustetaan muiden kumppanimaiden kanssa tehtävää yhteistyötä. Vaikka alueen yhteistyössä on ensisijaisesti keskitytty turvallisuusasioihin (rajavalvonta, laittoman maahanmuuton torjunta jne.) ja yhä enenevässä määrin lailliseen muuttoliikkeeseen, on alueella myös käynnistynyt keskustelu muuttoliikkeen ja kehityksen vuorovaikutuksesta. Yhteistyön kehittäminen tiettyjen maiden kanssa työvoimaperusteisen muuton hallinnan, kehitystä tukevien maastamuuttajien rahälähetysten, muuttajien vapaaehtoisen paluun ja kotouttamisen sekä muuttajien verkostojen alalla tuottaisi eittämättä lisäarvoa.

Muuttoliikettä koskeva kokonaisvaltaisen lähestymistapa käsittää myös eräitä muita välineitä, kuten muuttoprofiilit ja yhteistyöfoorumit, joita olisi sovellettava järjestelmällisemmin EU:n itäisiin ja kaakkoiisiin naapurialueisiin.

Edellä esitetyn perusteella on aiheellista

- lisätä kokonaisvaltaisen lähestymistavan näkyvyyttä Euroopan naapuruuspolitiikan ja liittymistä edeltävän strategian yhteydessä tehostamalla yhteistyötä naapurimaiden kanssa ja hyödyntämällä tehokkaammin nykyisiä vuoropuhelu- ja yhteistyökanavia,
- pyrkiä suurempaan synergiaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan ja muiden yhteistyörakenteiden välillä erityisesti suhteessa Turkkiin ja Länsi-Balkanin maihin,
- vahvistaa EU:n asemaa alueellisissa neuvotteluprosesseissa, erityisesti Budapestin ja Söderköpingin prosesseissa, ja alueellisissa järjestöissä, jotta voidaan edistää kokonaisvaltaista lähestymistapaa alueellisella tasolla,
- varmistaa, että nykyiset muuttoliikettä koskevat sopimukset pannaan asianmukaisesti täytäntöön, ja pyrkiä operatiiviseen yhteistyöhön rajaturvallisuuden, laittoman maahanmuuton, takaisinoton ja paluun sekä ihmiskaupan osalta,

- kehittää Mustanmeren yhteistyöjärjestöä ja hyödyntää järjestelmällisesti muuttoprofiileja ja muuttoliikettä tutkivia valtuuskuntia alueella,
- korostaa muuttoliikkeen ja kehityksen vuorovaikutusta käytännön aloitteilla, jotka keskittyvät kiertomuuttoon, maastamuuttajien rahälähetysiin ja muuttajien verkostoihin.

3.3. Lähestymistavan eriyttäminen muilla alueilla

Vaikka komission edellisessä tiedonannossa, joka koski kokonaisvaltaista lähestymistapaa, viitattiin Etelä-Kaukasiaan, Keski-Aasiaan, Lähi-itään ja Aasiaan, kyseiset alueet on toistaiseksi huomioitu kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa vain vähäisessä määrin. Näiden alueiden väestön muuttovalmius (joko laitton maahanmuutto tai taloudellisista syistä tapahtuva laillinen muuttoliike EU:hun) on kuitenkin otettava huomioon, ja se edellyttää käytännönläheisiä, kohdennettuja ja tuloksekkaita keinoja sekä monenvälisiä ja kahdenvälisiä lähestymistapaa. Intian, Kiinan, Vietnamin, Sri Lankan ja Filippiinien kaltaiset maat sekä Lähi-itä ovat yhtä tärkeitä EU:n muuttoliikepolitiikan kannalta.

Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen osalta on tärkeä ryhtyä jatkotoimiin EU:n ja LAC-maiden välisessä huippukokouksessa toukokuussa 2008 annetun Liman julistuksen pohjalta kehittämällä järjestelmällistä ja kattavaa vuoropuhelua muuttoliikkeestä, määrittämällä yhteiset haasteet ja keskinäisen yhteistyön osa-alueet sekä hyödyntämällä EU:n ja LAC-maiden asiantuntijoiden toimintaa.

Edellä esitetyn perusteella on aiheellista

- hyödyntää EU:n ja Aasian välisiä monenvälisiä rakenteita ja erityisesti Asemia, jotta voidaan syventää muuttoliikepolitiikkaa koskevaa vuoropuhelua, vaihtaa kokemuksia ja parhaita käytänteitä ja tarkastella mahdollisia synergiaetuja Euroopan ja Aasian välillä,
- harkita Kiinan kanssa laittomasta muuttoliikkeestä käytävän vuoropuhelun laajentamista kattamaan kaikki muuttoliikekysymykset ja aloittaa vuoropuhelu eräiden Aasian maiden, erityisesti Intian, Vietnamin ja Filippiinien kanssa,
- huolehtia Liman julistuksen jatkotoimista, jotta kaikki osapuolet ymmärtäisivät paremmin muuttoliikkeeseen liittyvät haasteet ja muuttoliikepolitiikat ja jotta nykyistä yhteistyötä voitaisiin vahvistaa laatimalla yhteiset puitteet tehokkaalle yhteistyölle ja kumppanuudelle Euroopan unionin sekä Latinalaisen Amerikan ja Karibian välillä muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskevissa asioissa.

4. KOKONAISVALTAINEN LÄHESTYMISTAPA: JOHDONMUKAISET, KOORDINOIDUT JA TEHOKKAAT PUITTEET MUUTTOLIIKKEEN HALLINNALLE

Komission kesäkuussa 2008 antamassa tiedonannossa ”Euroopan yhteinen maahanmuuttopolitiikka” ehdotettu uusi hallintotapa vaikuttaa myös tuleviin kokonaisvaltaisen lähestymistavan työskentelymenetelmiin, joita on yhtenäistettävä, koordinoitava ja tehostettava. Erityisesti tarvitaan jäsenvaltioiden ja komission yhteisiä säännöllisiä analyysejä ja arvioita, joiden pohjalta voidaan laatia vuosikertomus kevään Eurooppa-neuvostolle, kuten kesäkuussa annetussa tiedonannossa ja todennäköisesti myös tulevassa Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa esitetään.

4.1. Koordinointi ja johdonmukaisuus

Kokonaisvaltainen lähestymistapa ja siihen liittyvä kattava muuttoliikepolitiikka edellyttävät läheisempää koordinoitua EU:n ja kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason sekä unionin ulkopuolisten maiden välillä useita erilaisia välineitä hyödyntäen. Muuttoliikettä tutkivat valtuuskunnat, muuttoprofiilit, liikkuvuuskumppanuudet ja yhteistyöjärjestöt ovat jo osoittautuneet hyödyllisiksi välineiksi, mutta niitä on sovellettava järjestelmällisemmin, jotta voidaan varmistaa koordinoitu toiminta ja johdonmukainen politiikka. Komission ja jäsenvaltioiden yhteistyötä unionin ulkopuolisissa maissa on ehdottomasti tehostettava ja on huolehdittava toimien asianmukaisesta koordinoinnista. Lisäksi on parannettava ja laajennettava sitä tietopohjaa, jonka perusteella tehdään muuttoliikettä koskevia aloitteita. Tältä osin olisi hyödyllistä yhdistää kaikki komission, jäsenvaltioiden, EU:n virastojen ja muiden elinten käytössä olevat tiedot.

Muuttoliikettä koskevat Euroopan unionin poliittiset tavoitteet olisi muutettava käytännön toimiksi vuoropuhelussa ja yhteistyössä unionin ulkopuolisten maiden kanssa. Todellinen kumppanuus on mahdollinen vain, jos kumpikin osapuoli tiedottaa riittävästi omista poliittisista aikeistaan ja toimistaan. Palauttamisdirektiivistä kesällä 2008 ennen sen hyväksymistä käydyt kiivaat keskustelut olivat osoitus siitä, että EU:n on tiedotettava tehokkaammin politiikoistaan.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi pyrittävä näkyvästi ja aktiivisesti edistämään kokonaisvaltaista lähestymistapaa useissa monenvälisissä, maailmanlaajuisissa ja alueellisissa yhteistyöjärjestöissä, kuten muuttoliikettä ja kehitystä koskevassa maailmanlaajuisessa foorumissa, joka kokoontuu seuraavan kerran lokakuussa Manilassa. EU:lla on silloin tilaisuus esittää johdonmukainen ja yhtenäinen näkemys muuttoliikkeestä. Lisäksi kokonaisvaltaista lähestymistapaa on edistettävä Yhdistyneissä Kansakunnissa ja sen keskeisissä erityisjärjestöissä, G8-maiden tapaamisissa, OECD:ssä, ETYJ:ssä, Euroopan neuvostossa, Kansainvälisessä siirtolaisuusjärjestössä, Maailmanpankissa, alueellisissa kehityspankeissa sekä alueellisissa neuvotteluprosesseissa.

Edellä esitetyn perusteella komissio ehdottaa, että

- valtavirtaistetaan muuttoliikekysymykset ja koordinoidaan niitä muiden politiikanalojen, kuten kehitys-, ulko-, turvallisuus-, kauppa-, ympäristö-, maatalous-, työllisyys-, koulutus-, terveydenhuolto-, tutkimus- ja sosiaalipolitiikan kanssa ja tuetaan sekä EU:n omien että sen ulkopuolella olevien sidosryhmien kuulemista hyvissä ajoin,
- vahvistetaan jäsenvaltioiden ministerien säännöllistä yhteydenpitoa ja varmistetaan näin kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpano,
- tehostetaan komission edustustojen ja jäsenvaltioiden lähetystöjen valmiuksia hallita muuttoliikettä osana niiden keskeisiä tehtäviä esimerkiksi perustamalla muuttoliikkeen tukimekanismi tietojen ja asiantuntemuksen vaihtoa ja koulutusta varten,
- vahvistetaan toimia valmiuksien parantamiseksi eräissä muuttoliikkeen alkuperä- ja kauttakulkumaissa esimerkiksi perustamalla jäsenvaltioiden muuttoliikeasiantuntijoista koostuvia tukiryhmiä.

4.2. Rahoitustuen tehokas hyödyntäminen

Kokonaisvaltainen lähestymistapa rahoitetaan suurelta osin nykyisistä EU:n rahoitusvälineistä. Näihin kuuluvat Aeneas-ohjelma, joka on myöhemmin korvattu kolmansien maiden kanssa muuttoliike- ja turvapaikka-aloilla tehtävää yhteistyötä koskevalla aihekohtaisella ohjelmalla, sekä yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskeva ohjelma. Lisärahoitusta on saatu maantieteellisistä välineistä, erityisesti Meda- ja Tacis-ohjelmista, jotka on korvattu eurooppalaisella naapurisuuden ja kumppanuuden välineellä, sekä Saharan eteläpuolista Afrikkaa ja Karibian ja Tyynenmeren alueita koskevasta maantieteellisestä rahoitusvälineestä, Euroopan kehitysrahastosta ja Aasiaa ja Latinalaista Amerikkaa koskevasta kehitysyhteistyön rahoitusvälineestä. Jälkimmäisten välineiden täytäntöönpanosäännöissä rajoitetaan kuitenkin jossain määrin niiden käyttöä muuttoliikkeen alalla. Nopean toiminnan järjestelmää, joka on korvattu vakautusvälineellä, on myös käytetty eräiden muuttoliikettä koskevien aloitteiden tukemiseen.

Koska yhteisön eri rahoitusvälineistä sekä jäsenvaltioilta ja muista ulkopuolisista lähteistä saatavan rahoituksen yhteensovittaminen ja oikea-aikainen käyttöönotto on ongelmallista, olisi pyrittävä löytämään keinoja yhdistellä eri rahoituslähteitä.

Yhteisön rahoitusvälineiden käyttöä sekä jäsenvaltioiden ja yhteisön toimintaa olisi tehostettava. Lisäksi olisi tuettava yhteisön, jäsenvaltioiden ja unionin ulkopuolisten maiden resurssien vapaaehtoista yhdistämistä Euroopan yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa koskevaan tiedonantoon sisältyvien ehdotusten pohjalta.

Lyhyesti voidaan todeta, että kokonaisvaltaisen lähestymistavan tehostaminen riippuu osittain rahoitustavoista ja osittain rahoitusta koskevista valtuuksista ja edellyttää huomattavia inhimillisiä resursseja. Sen vuoksi tarvitaan parempaa koordinointia kaikkien sidosryhmien kesken sekä tehokasta ja säännöllistä seurantaa ja arviointia. Edellä esitetyn perusteella komissio ehdottaa, että

- perustetaan mekanismi jäsenvaltioiden, yhteisön ja sen ulkopuolisten maiden resurssien koordinointia ja mahdollisesti yhdistämistä varten kokonaisvaltaisen lähestymistavan tavoitteiden saavuttamiseksi,
- arvioidaan EY:n nykyisten rahoitusvälineiden tehokkuutta siltä osin, ovatko ne riittävät, jotta muuttoliikettä koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan tavoitteet voidaan saavuttaa.

5. PÄÄTELMÄT

Euroopan unioni on laatinut kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämiseksi innovatiivisen tavan ratkaista monimutkaisia muuttoliikkeeseen liittyviä ongelmia. Vaikka lähestymistapa on vasta alkutekijöissään, se on jo antanut kaivattua pontta poliittiselle toiminnalle ja lisännyt eurooppalaisen muuttoliikepolitiikan ulkoisen ulottuvuuden näkyvyyttä. Lähestymistapa on kattava myös siinä suhteessa, että sitä on laajennettu nopeasti sekä aihealueiden että maantieteellisen soveltamisalan osalta.

Tämä tiedonanto perustuu komission äskettäin antamassa tiedonannossa ”Euroopan yhteinen maahanmuuttopolitiikka” esitettyihin periaatteisiin. Sillä luodaan pohjaa tiedonannossa

esitetyille toimille, jotka olisi sisällytettävä myös Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseen.

Tässä tiedonannossa käsitellään kokonaisvaltaisen lähestymistavan maantieteellistä soveltamisalaa ja aihealueita. Lähestymistapa on kuitenkin määriteltävä nyt uudelleen siten, että se vastaa paremmin muuttoliikettä koskevia EU:n strategisia tavoitteita, että siinä otetaan huomioon alueiden ja maiden ominaispiirteet ja että sen avulla voidaan vastata tehokkaammin muuttoliikkeestä aiheutuviin uusiin ja muuttuviin haasteisiin ja mahdollisuuksiin.

Tähän päästään ainoastaan koordinoimalla tehokkaammin komission, jäsenvaltioiden ja niiden unionin ulkopuolisten maiden yhteistyötä, joita muuttoliike koskettaa, sekä hyödyntämällä synergiaetuja. Näin varmistetaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan tehokas ja johdonmukainen täytäntöönpano.