



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 4.5.2011
KOM(2011) 248 lopullinen

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

Maahanmuuttotiedonanto

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Rajojen ylittäminen	5
2.1.	Kriisistä selviytyminen lyhyellä aikavälillä	5
2.2.	Ulkorajojen valvonta	7
2.3.	Schengen-alueen hallinnointi	8
2.4.	Laittoman maahanmuuton ehkäiseminen	9
3.	Liikkuminen ja oleskelu sisärajattomalla alueella	10
3.1.	Organisoitu liikkuvuus	10
3.2.	Kolmansien maiden kansalaisia koskeva johdonmukainen liikkuvuuspolitiikka, viisumit mukaan lukien	11
3.3.	Hallittu laillinen maahanmuutto	12
3.4.	Maahanmuuttajien kotouttaminen osallistavaan yhteiskuntaan	14
4.	Kansainvälisen suojelun antaminen sitä tarvitseville	15
5.	Maahanmuuttokysymykset ulkosuhteissa kriisin jälkeen	16
5.1.	Maahanmuuttoa koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa	16
5.2.	Kriisin jälkeen: EU:n ja eteläisen Välimeren maiden kumppanuus	17
	LIITE 1	19
	LIITE 2	22

1. JOHDANTO

Välimeren eteläpuolisten maiden tapahtumat antavat miljoonille ihmisille EU:n lähialueilla toivoa paremmasta elämästä ja siitä, että ihmisoikeuksien, moniarvoisuuden, oikeusvaltion periaatteiden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kunnioittamisessa tapahtuu edistymistä. Kuten demokraattisten kansannousujen yhteydessä usein käy, tapahtumiin voi lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä liittyä myös mullistuksia ja epävarmuutta. Poliittiset levottomuudet ja sotilaalliset konfliktit ovat johtaneet ihmishenkien menetykseen, ja satojatuhansia ihmisiä on paennut kotiseuduiltaan sekä niissä maissa, joita muutokset koskettavat suoraan, kuten Tunisiassa ja Libyassa, että muualla.

Viimeaikainen tapahtumien vyöry Välimeren eteläpuolella on tuonut entistä korostetummin esiin sen, että EU tarvitsee vahvan yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan. Meidän on nyt tärkeämpää kuin koskaan saada aikaan merkittävää edistystä lainsäädännön antamisessa, käytännön yhteistyössä ja suhteissa kolmansiin maihin. Tässä tiedonannossa pyritään asettamaan viime aikoina tehdyt ja lähitulevaisuudessa esitettävät toimintaehdotukset kehykseen, jossa otetaan huomioon kaikki asiaan kuuluvat näkökohdat, niin että EU ja sen jäsenvaltiot voivat hoitaa turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita ja kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuutta turvallisessa ympäristössä.

Kun EU:n alueelle pyrkii sankoin joukoin laittomia maahanmuuttajia ja vähäisemmässä määrin myös kansainvälistä suojelua tarvitsevia henkilöitä, paineet kohdistuvat välittömimmin tiettyihin jäsenvaltioihin, kuten Italiaan, Maltaan, Kreikkaan ja Kyprokseen. Tämä ei ole vain näiden maiden ongelma, vaan siihen on puututtava EU:n tasolla toimin, jotka edellyttävät jäsenvaltioilta todellista yhteisvastuuta.

EU:n on huolehdittava siitä, että se pystyy antamaan nopeasti apua kaikille sitä tarvitseville, niin kuin se on tehnytkin esimerkiksi Tunisian ja Libyan rajalla, ja tarjoamaan kansainvälistä suojelua niille, jotka sitä tarvitsevat. Samalla kun EU:n on ylläpidettävä ja lujitettava turvapaikan ja suojelun myöntämiseen liittyviä perinteitään, sen on myös varauduttava tarvittavin keinoin estämään se, että suuria määriä ihmisiä tulee rajojen yli laittomasti taloudellisista syistä. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää EU:n rajojen tehokasta valvontaa, koska se on uskottavuuden edellytys niin unionin sisällä kuin sen ulkopuolellakin.

EU:n eteläisten naapurimaiden jatkuvasti muuttuva tilanne vaatii nopeaa reagointia. Komissio esittää 24. toukokuuta ehdotuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa johdonmukainen EU:n toimintalinja muuttoliikkeen, liikkuvuuden ja turvallisuuden osa-alueilla suhteessa eteläisen Välimeren maihin. Ehdotukset perustuvat Eurooppa-neuvoston 11. ja 25. maaliskuuta antamiin päätelmiin, Euroopan parlamentin 5. huhtikuuta antamaan päätöslauselmaan¹ ja komission ja korkean edustajan 8. maaliskuuta antamaan yhteiseen tiedonantoon.

Tähän haastavaan ja nopeasti muuttuvaan tilanteeseen on puututtava. Ei kuitenkaan pidä tyytyä pelkästään lyhyellä aikavälillä tarvittaviin rajavalvontatoimenpiteisiin, vaan on otettava huomioon myös pitkän aikavälin näkökohdat. On käytävä vuoropuhelua ja tehtävä yhteistyötä maahantulijoiden lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Tämän yhteistoiminnan tulee perustua turvallisuuteen ja hyvään hallintoon, jotta voidaan luoda molempia osapuolia hyödyttäviä

¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 5.4.2011, Epävakauden aiheuttamat muuttovirrat: EU:n ulkopolitiikan soveltamisala ja tehtävä ([2010/2269\(INI\)](#)).

toimintamalleja laillisen maahanmuuton osa-alueella. Samalla on tehostettava taloudellista yhteistyötä, jotta voidaan kehittää kasvun ja työllisyyden edellytyksiä lähtömaissa ja puuttua siten laittoman siirtolaisuuden syihin. Tämän yhteistyön tulisi perustua samaan ehdollisuuden periaatteeseen, jota sovelletaan maahanmuuttoasioissa, niin että kumppanimaita voidaan tehokkaasti kannustaa sitoutumaan laittomien muuttovirtojen ehkäisemiseen, rajojensa tehokkaaseen valvontaan ja laittomien maahanmuuttajien palauttamista ja takaisinottoa koskevaan yhteistyöhön.

EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia koskeva kattava maahanmuuttopolitiikka, joka perustuu yhteisiin maahantulomenettelyihin ja kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukaiseen kohteluun, edistää tulevaisuudessa myös EU:n vaurautta. Kuten Eurooppa 2020 -strategiassa korostetaan, yksi tiukimmista Eurooppaan kohdistuvista taloudellisista haasteista on työikäisen väestön väheneminen ja tietyillä aloilla odotettavissa oleva merkittävä pula ammattitaitoisesta työvoimasta. Jotta Euroopan kilpailukyky ja sosiaalinen malli voidaan säilyttää kestävästi, on pyrittävä parantamaan työllisyyttä EU:ssa. Samalla on toteutettava konkreettisia toimenpiteitä, jotta odotettavissa olevaan työvoiman tarpeeseen voidaan vastata kolmansien maiden kansalaisten kohdennetun maahanmuuton avulla.

EU:n olisi myös varmistettava, että sillä on käytössään turvalliset ja tehokkaat turvapaikkamenettelyt niille, jotka tarvitsevat suojelua. Pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen allekirjoittamisesta on kulunut 60 vuotta, ja EU:n on aika näyttää, että se on edelleen valmis tarjoamaan suojelua kaikille sen alueelle tuleville vainotuille kolmansien maiden kansalaisille tai valtiottomille henkilöille. Eurooppa-neuvostossa on sovittu, että yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, joka tarjoaa korkeatasoisen suojelun ja tasoittaa jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien välisiä eroja, saadaan valmiiksi vuoteen 2012 mennessä.

Maahanmuuttokysymysten poliittinen vaikutus EU:ssa lisääntyy jatkuvasti. Eurooppa-neuvosto antoi sysäyksen EU:n yhteisen politiikan kehittämiseksi hyväksymällä lokakuussa 2008 Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen, joka sisältää viisi sitoumusta: laillisen maahanmuuton järjestäminen, laittoman maahanmuuton torjunta, ulkorajojen vahvistaminen, EU:n turvapaikkajärjestelmän toteuttaminen sekä muuttoliikettä ja kehitystä koskevan kokonaisvaltaisen kumppanuuden luominen. Maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen perusolettamus pätee edelleen, ja sitä olisi noudatettava myös tulevassa toiminnassa: siinä missä hallitsematon maahanmuutto voi heikentää sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja kansalaisten luottamusta sisärajattomaan vapaan liikkuvuuden alueeseen, hyvin hallintoitu maahanmuutto voi olla EU:lle positiivinen voimavara. Näitä sitoumuksia täsmennetään Tukholman ohjelmassa, jonka neuvosto hyväksyi joulukuussa 2009. Lisäksi Lissabonin sopimuksen voimaantulo tarjoaa EU:n maahanmuuttopolitiikan kehittämiseksi vakaan, kattavan ja vastuullisemman lainsäädäntökehyksen muun muassa siksi, että se lisää Euroopan parlamentin osallistumista päätöksentekomenettelyyn.

Viimeaikaiset tapahtumat ovat kiistatta osoittaneet, että EU:lla on yhä edessään vakavia haasteita maahanmuuttopolitiikkansa kehittämisessä. Selkeä esimerkki tästä on EU:n ulkorajojen haavoittuvuus tietyillä alueilla, erityisesti eteläisellä Välimerellä sekä Kreikan ja Turkin välisellä maarajalla. On pyrittävä estämään se, että EU:n alueelle tulee suuria määriä laittomia siirtolaisia, joista monet ovat joutuneet häikäilemättömien rikollisverkostojen hyväksikäytön kohteiksi. EU:n maahanmuuttopolitiikan tavoitteena olisi oltava maahantulon tehokas hallinnointi niin, että liikkuvuuden lisäämisen tarpeet eivät murena unionin ulkorajojen turvallisuutta. Tässä tiedonannossa keskitytään tällä hetkellä eniten huolta

aiheuttaviin alueisiin, mutta EU:n maahanmuuttopolitiikka koskee toki kattavasti eri maantieteellisiä alueita.

2. RAJOJEN YLITTÄMINEN

2.1. Kriisistä selviytyminen lyhyellä aikavälillä

Tämän vuoden alusta lähtien ihmisiä on siirtynyt joukoittain pois asuinseudultaan useissa Pohjois-Afrikan maissa, etenkin Libyassa. Tuoreimpien arvioiden mukaan yli 650 000 ihmistä on paennut Libyan väkivaltaisuuksia. He ovat saaneet suojaa naapurimaissa, etupäässä Tunisiassa ja Egyptissä, ja monet ovat sittemmin onnistuneet palaamaan kotimaihinsa tai heitä on autettu palaamaan sinne. Vastaanotto- ja palautusoperaatioihin on vaadittu valtavasti resursseja vastaanottavilta mailta, EU:lta, kansalaisjärjestöiltä ja kansainväliseltä yhteisöltä. EU on tähän mennessä antanut apua noin 50 000 kolmannen maan kansalaisen palauttamisessa joko humanitaarisen rahoituksen tai kuljetusjärjestelyjen muodossa.

Tuhansia siirtymään joutuneita ihmisiä on viime aikoina pyrkinyt EU:n alueelle, mikä on aiheuttanut eräiden jäsenvaltioiden suojelu- ja vastaanottojärjestelmille kasvavaa painetta. Yli 20 000 ihmistä lähinnä Tunisiasta ja jossain määrin myös muista Afrikan maista on onnistunut tulemaan laittomasti EU:n alueelle rantautumalla Italiaan (lähinnä Lampedusan saareen) ja Maltaan, joihin kohdistuu voimakas maahanmuuttopaine. Useimmat tulijat ovat lähteneet liikkeelle taloudellisista syistä, ja heidät olisi palautettava lähtömaihinsa. Siirtymään joutuneiden ja siirtotyöläisten ohella Libyasta on poistunut huomattava määrä pakolaisia, jotka edustavat useita eri kansallisuksia somaleista eritrealaisiin ja sudanilaisiin. Osa heistä on onnistunut pääsemään Italiaan ja Maltaan. Nämä mittavat muuttovirrat, joiden mukana tulee myös ilman huoltajaa saapuvia ala-ikäisiä, mikä edellyttää erityisesti lapset huomioon ottavia vastaanottojärjestelyjä, ovat aiheuttaneet lisäpainetta myös kohteena olevien jäsenvaltioiden terveydenhuoltojärjestelmille, joiden pitäisi pystyä tarjoamaan sairaanhoitoa sitä tarvitseville maahantulijoille ja huolehtimaan myös tarvittavista terveystarkastuksista ja ennaltaehkäisevästä terveydenhoidosta.

On tärkeää erottaa toisistaan laittomat maahantulijat (henkilöt, jotka pyrkivät EU:n alueelle laittomasti taloudellisista syistä), pakolaiset tai mahdolliset turvapaikanhakijat sekä henkilöt, jotka ovat joutuneet siirtymään pois asuinseudultaan väliaikaisesti (esimerkiksi Libyan siirtotyöläiset, jotka ovat joutuneet lähtemään sieltä konfliktin vuoksi ja jotka haluavat palata takaisin lähtömaihinsa). Nämä ryhmät ovat keskenään erilaisessa oikeudellisessa asemassa, ja EU voi tarjota eri ryhmille erilaista apua.

EU on vastannut kaikkiin näihin haasteisiin nopeasti, ja se on myös pyrkinyt ennakoimaan niitä. Komissio ja jäsenvaltiot ovat myöntäneet varoja humanitaariseen hätäapuun, jota tarvitaan siksi, että Libyan naapurimaihin on äkillisesti virrannut pakolaisia ja siirtymään joutuneita henkilöitä. Näin pakolaisille ja siirtymään joutuneille on voitu tarjota väliaikaista suojaa, tyydyttää heidän perustarpeensa ja auttaa heitä palaamaan lähtömaihinsa. Tähän mennessä EU on myöntänyt humanitaarista apua yli 100 miljoonaa euroa, mistä komissio on myöntänyt lähes puolet, 48,8 miljoonaa euroa. Lisäksi on otettu käyttöön EU:n pelastuspalvelumekanismi, jonka avulla voidaan helpottaa sekä EU:n että kolmansien maiden kansalaisten kotiinpaluuta. 15 jäsenvaltiota on myöntänyt tähän tarkoitukseen kuljetusapua, jonka koordinoinnista vastaa komission seuranta- ja tiedotuskeskus. On selvää, että näitä yhteisiä ponnisteluja on jatkettava. Frontex on aloittanut Välimeren yli pyrkivien laittomien, eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen hillitsemiseksi yhteisen operaation nimeltä EPN

Hermes Extension 2011, auttaakseen Italiaa valvomaan maahantulijoita ja pakolaisia kuljettavia aluksia. Europol on lähettänyt Italiaan asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä on avustaa lainvalvontaviranomaisia laittomien maahantulijoiden joukossa mahdollisesti olevien rikollisten tunnistamisessa näiden saavuttua Italiaan.

Niitä jäsenvaltioita, jotka ovat eniten alttiina pakolaisista ja laittomista maahantuloista muodostuville kasvaville muuttovirroille, on autettu selviytymään väestöliikkeiden taloudellisista seurauksista. Tähän tarkoitukseen on myönnetty ulkorajarahastosta ja Euroopan pakolaisrahastosta noin 25 miljoonaa euroa.

Vallitseva kriisi vahvistaa, että Euroopassa tarvitaan **enemmän solidaarisuutta** ja parempaa vastuunjakoa, ja on todettava, että EU:lla ei ole riittäviä välineitä auttaa niitä jäsenvaltioita, joihin joukoittainen maahantulo useimmiten kohdistuu.

Yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan yleisohjelman² puitteissa käytettävissä olevat varat eivät riitä kaikkiin avunpyyntöihin vastaamiseen. Ensinnäkin varojen käyttöönotto ei ole aivan yksinkertaista, sillä ne on alun perin suunniteltu käytettäväksi vakaassa tilanteessa, ei kriisin aiheuttamassa hätätilanteessa. Toiseksi käytettävissä olevat varat eivät riitä näin mittavien ongelmien ratkaisemiseen.

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission on seuraavaa monivuotista rahoituskehystä laatiessaan otettava oppia nykyisestä kriisistä. Jotta EU voisi toimia nopeasti ja tehokkaasti odottamattomien tapahtumien ja hätätilanteiden sattuessa, sen rahoitusmekanismeja olisi mukautettava niin, että varat saadaan käyttöön paljon nopeammin ja joustavammin myös kolmansissa maissa. Lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi parhaillaan tehtävän EU:n varainhoitoasetuksen uudistuksen yhteydessä tuettava komission ehdotusta, jonka mukaan EU:n olisi voitava perustaa omia **erityisrahastoja** (*trust funds*), joihin lahjoittajien rahoitusosuudet koottaisiin kriisien ja niiden jälkitilanteiden hoitoa varten. Periaatteessa käytettävissä on muitakin yhteisvastuun muotoja, joiden avulla voitaisiin vastata alueella ilmeneviin dramaattisiin tapahtumiin. Parhaillaan on meneillään pilottihanke, joka koskee Maltaan tulleiden **uudelleensijoittamista** muualle. Tähänastisten kokemusten pohjalta komissio tukee hankkeen laajentamista Maltaan nyt saapuviin tulijoihin, jotka hakevat sieltä kansainvälistä suojelua. Hanke on tarkoitus toteuttaa tiiviissä yhteistyössä YK:n pakolaisasiain komissaarin (UNCHR) ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) kanssa. Nykyiset välineet eivät kuitenkaan riitä kaikkien tarpeiden tyydyttämiseen ja kyllin kattavaan toimintaan. Niihin voidaan turvautua vain tapauskohtaisesti, ja niiden käyttö riippuu kokonaan siitä, onko jäsenvaltioilla kulloinkin halua tarjota apua vapaaehtoisesti – muodossa missä hyvänsä. Tämä puolestaan asettaa EU:n arvostelun kohteeksi ja heikentää kansalaisten luottamusta EU:hun.

Komissio seuraa tilanteen kehittymistä tiiviisti ja saattaa tarvittavien edellytysten täytyessä päättää tilapäistä suojelua koskevan direktiivin³ soveltamisesta. Sen avulla voidaan tarjota välittömästi ja tilapäisesti suojelua siirtymään joutuneille kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät voi palata lähtömaihinsa.

Komissio esittää vuonna 2011 uusia aloitteita, joiden tarkoituksena on yhteisvastuun toteuttaminen kokonaisvaltaisella tavalla ja joissa säädetään avun antamiseen liittyvistä

² Yleisohjelma käsittää neljä rahastoa, joita voidaan käyttää tässä tilanteessa: ulkorajarahaston, Euroopan paluurahaston, Euroopan pakolaisrahaston ja kotouttamisrahaston.

³ Neuvoston direktiivi 2001/51/EY, annettu 20.7.2001.

käytännön järjestelyistä. Parhailaan tutkitaan, miten voidaan kehittää eri keinoja vastata kiireellisiin tarpeisiin nopeammin ja järjestelmällisemmin. Aloitteet perustuvat Lissabonin sopimuksen oikeusperustoihin, kuten 80 artiklaan ja 78 artiklan 3 kohtaan. Niitä varten hyödynnetään myös Kreikasta, erityisesti Kreikan ja Turkin väliseltä maarajalta, sekä eteläisen Välimeren alueen kriisistä saatuja kokemuksia. Aloitteisiin sisältyy myös tilapäisiä toimenpiteitä, joihin turvauduttaisiin silloin kun yhteen tai useampaan jäsenvaltioon kohdistuu väliaikaisesti erityisen suuri paine. Lisäksi valmistauduttaisiin järjestelmällisemmin keinoin turvaamaan solidaarisuus sekä rahoituksen että käytännön yhteistyön ja teknisen avun toteuttamiseksi (esim. Frontexin, Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) ja yhteisten operaatioiden avulla).

Lopuksi todettakoon, että on erittäin tärkeää, että EU:n jäsenvaltiot suostuvat sijoittamaan uudelleen osan niistä lukuisista kansainvälisen suojelun tarpeessa olevista henkilöistä, joita ei voida palauttaa lähtömaihin. Kyseessä on erittäin merkittävä solidaarisuuden osoitus näitä Pohjois-Afrikan maita ja erityisesti Tunisiaa kohtaan, ja sen avulla voidaan myös ylläpitää ”suoja-alueita” näissä maissa.

2.2. Ulkorajojen valvonta

Tehokas ja uskottava ulkorajojen valvonta on ehdottoman välttämätöntä. EU:n on kyettävä hallitsemaan matkustajavirtoja, jotka muodostuvat EU:n alueelle lyhyeksi ajaksi pyrkivistä tai tänne laillisesti muuttavista henkilöistä, ja estämään samalla maahanpääsy niiltä, joilla ei ole maahantulo-oikeutta. Rajavalvonnalla on suuri merkitys myös rikosentorjunnassa, kuten komission vuonna 2010 esittämässä sisäisen turvallisuuden strategiassa⁴ todetaan. EU:n tavoitteena on sen vuoksi oltava yhtäältä korkean turvallisuustason ylläpitäminen ja toisaalta rajanylityksen helpottaminen niiden kannalta, joilla on maahantulo-oikeus, heidän perusoikeuksiaan täysimääräisesti kunnioittaen.

Maahanpääsyn valvominen on yksi valtion tai sisärajoittoman alueen keskeisiä tehtäviä. Jokainen Schengen-alueeseen osallistuva valtio on osaltaan vastuussa siitä, että tämä tehtävä hoidetaan luotettavasti. Kukin valtio valvoo ulkorajoillaan pääsyä paitsi omalle alueelleen myös koko Schengen-alueelle; siten se puolustaa myös muiden jäsenvaltioiden ja koko EU:n etuja. Vastaavasti on otettava huomioon myös niiden jäsenvaltioiden tilanne, joiden ulkorajoihin kohdistuu suuri maahanmuuttopaine, ja siihen on puututtava yhteisvastuun periaatetta täysimääräisesti noudattaen.

EU:n ulkorajojen valvontaa on jatkuvasti kehitettävä maahanmuuttoon ja turvallisuuteen liittyvien uusien haasteiden myötä. Viimeaikaiset tapahtumat ovat osoittaneet, että johonkin vähäriskisenä pidettyyn ulkorajan kohtaan voi yhtäkkiä kohdistua kriittinen maahanmuuttopaine. Järjestäytynyt rikollisuus on vastuussa ihmisten salakuljettamisesta ja laittoman maahanmuuton helpottamisesta, ja se mukauttaa toimintamenetelmiään ja reittejään jatkuvasti. Samaan aikaan suuntauksena on, että matkustaminen lisääntyy ja ihmiset odottavat voivansa ylittää rajat nopeasti ja helposti.

Minkä tahansa ulkorajakohdan heikkous vaikuttaa siihen, miten uskottavasti koko EU:n katsotaan pystyvän valvomaan pääsyä alueelleen, ja murentaa keskinäistä luottamusta. Kansalaisten on myös voitava luottaa siihen, että ulkorajojen valvonta toimii moitteettomasti. Yhteiset säännöt ovat jo olemassa, mutta kansallisten viranomaisten yhteisiä toimintatapoja

⁴ KOM(2010) 673, 22.11.2010.

on tarpeen kehittää edelleen. Tätä varten komissio hyväksyy toukokuussa Sirene-käsikirjan tarkistetun laitoksen, ja kesäkuussa se päivittää rajavartijoille tarkoitettua yhteistä käytännön käsikirjaa. Lisäksi olisi pohdittava mahdollisuutta muodostaa eurooppalainen rajavartiojärjestelmä. Tämä ei välttämättä merkitsisi keskitetyn EU:n hallintoelimen perustamista, vaan sitä että luotaisiin yhteiset toimintatavat, yhteiset valmiudet ja normit, joita tuettaisiin käytännön yhteistyöllä.

Vastaavasti on tarpeen omaksua riskilähtöinen lähestymistapa ja varmistaa, että uutta teknologiaa käytetään entistä enemmän sekä maa- että merirajoilla. Kansallisten viranomaisten päivittäistä yhteistyötä on kehitettävä. Naapureina olevien jäsenvaltioiden olisi vaihdettava reaaliaikaisesti tietoa kaikista ulkorajoilla ilmenevistä poikkeuksellisista tapahtumista. Tämä onkin asteittain vuodesta 2008 kehitetyn Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) tavoitteena. Komissio esittää vuonna 2011 säädösehdotuksen, jonka nojalla rajavalvonnasta vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset voivat vaihtaa operatiivisia tietoja ja tehdä yhteistyötä sekä keskenään että Frontexin kanssa.

Frontexilla on keskeinen asema resurssien ohjaamisessa niille ulkorajoille, joihin kohdistuu paineita. Tästä saatiin näyttöä, kun vuonna 2010 lähetettiin – ensimmäistä kertaa – nopeita rajainterventoryhmiä Kreikan ja Turkin väliselle maarajalle ja kun vuonna 2011 toteutettiin yhteinen merioperaatio HERMES Italian auttamiseksi. **Frontexin oikeudellista kehystä** on päivitettävä, jotta se voi tehostaa operatiivisia valmiuksiaan toimia ulkorajoilla. Komissio esitti tarvittavia muutoksia viime vuoden helmikuussa⁵. Erityisesti viimeaikaisten tapahtumien valossa neuvoston ja parlamentin olisi nyt Eurooppa-neuvoston kehotuksen mukaisesti hyväksyttävä ehdotus pikaisesti ennen tämän vuosipuoliskon päättymistä.

2.3. Schengen-alueen hallinnointi

Schengen-alueen luominen on yksi EU:n konkreettisimmista, suosituimmista ja menestyksekkäimmistä saavutuksista. Jotta Schengen-alue voidaan turvata ja raivata tietä sen kehittämiseksi edelleen, on suunniteltava uusia toimia ulkorajojen vahvistamiseksi edellä kuvatulla tavalla. Lisäksi tarvitaan selkeä järjestelmä **Schengen-alueen hallinnointia** varten. Tähän asti yhteisten sääntöjen soveltaminen unionissa on perustunut hallitustenvälisiin vertaisarviointeihin. Meneillään olevan Schengenin arviointimekanismin tarkistuksen tulisi perustua yhteisömenetelmään, jossa olisivat mukana myös jäsenvaltioiden asiantuntijat ja Frontex komission johdolla. Ehdotettu mekanismi varmistaisi suuremman läpinäkyvyyden ja parantaisi asiantuntija-arviointien yhteydessä havaittujen puutteiden korjaamista. Komissio myös laatii ohjeet sen varmistamiseksi, että Schengen-sääntöjä sovelletaan ja tulkitaan johdonmukaisesti.

Lisäksi on perustettava mekanismi, jonka avulla unioni voi puuttua tilanteisiin, joissa jäsenvaltio ei täytä velvollisuuttaan valvoa omaa osuuttaan EU:n ulkorajasta tai joissa tiettyyn ulkorajan osuuteen kohdistuu ulkoisista tapahtumista johtuva odottamaton, voimakas paine. Unionin toteuttama, yhteisöperustainen koordinoitu reagointi kriisitilanteissa varmasti lisäisi jäsenvaltioiden luottamusta. Se myös vähentäisi jäsenvaltioiden tarvetta turvautua yksipuolisiin aloitteisiin, joiden nojalla sisärajoilla tehtävä tarkastukset voidaan ottaa väliaikaisesti uudelleen käyttöön tai lisätä sisärajojen läheisyydessä tehtäviä poliisitarkastuksia, jotka väistämättä hidastavat sisärajojen ylittämistä kaikkien matkustajien osalta. Siksi saattaa olla tarpeen ottaa käyttöön tällainen **mekanismi**, jonka nojalla EU:n

⁵ KOM(2010) 61, 24.2.2010.

tasolla voidaan tehdä päätös siitä, mitkä jäsenvaltiot ottavat sisärajoilla tehtävät tarkastukset poikkeuksellisesti uudelleen käyttöön ja kuinka pitkäksi ajaksi. Mekanismia olisi sovellettava vain viimeisenä keinona todellisissa kriisitilanteissa, siihen asti että muut (kiireelliset) toimenpiteet saadaan toteutettua tilanteen vakiinnuttamiseksi kyseisellä ulkorajan osuudella joko EU:n tasolla, solidaarisuuden hengessä, ja/tai kansallisella tasolla, niin että yhteisiä sääntöjä voidaan noudattaa paremmin. Komissio tutkii tällaisen mekanismin käyttöönottomahdollisuuksia ja saattaa esittää sitä koskevan ehdotuksen jo lähiaikoina.

2.4. Laittoman maahanmuuton ehkäiseminen

Laiton maahanmuutto on jo perusluonteeltaan ilmiö, jota on vaikea mitata määrällisesti. Eräät indikaattorit antavat kuitenkin osiittain sen laajuudesta. Vuonna 2009 otettiin kiinni noin 570 000 EU:n alueella laittomasti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista (7 % vähemmän kuin vuonna 2008). Jäsenvaltiot palauttivat noin 250 000 henkeä (4,5 % enemmän kuin vuonna 2008)⁶.

Uskottava maahanmuutto- ja liikkuvuuspolitiikka edellyttää määrätietoista ja tehokasta puuttumista laittomaan maahanmuuttoon. Jos laittomilla maahanmuuttajilla, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, on alhainen todennäköisyys joutua palautetuksi, kyseessä on laittomaan maahanmuuttoon kannustava tekijä, joka samalla murentaa luottamusta kansallisiin ja EU:n viranomaisiin. Euroopan tasolla onkin pystyttävä soveltamaan asianmukaisia välineitä ja toimintalinjoja nykyistä koordinoitummin.

Myös epävirallisten työmarkkinoiden olemassaolo houkuttelee laittomaan maahanmuuttoon ja kolmansien maiden kansalaisten hyväksikäyttöön. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että jäsenvaltiot saattavat laittomien maahanmuuttajien **työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevan direktiivin**⁷ osaksi kansallista lainsäädäntöään täysimääräisesti ja aikataulun mukaisesti.

EU:hun tulee vuosittain satojatuhansia ihmisiä ihmiskaupan uhreina, tai he joutuvat ihmiskaupan kohteeksi EU:n alueella. Äskettäin hyväksytty **ihmiskauppaa** koskeva direktiivi säilyttää EU:n etulinjassa tämän orjuuden muodon kansainvälisessä torjunnassa, sillä ihmiskauppaan syyllistyneitä rikollisia rangaistaan direktiivin nojalla ankarammin. Lisäksi direktiivissä säädetään ihmiskaupan ehkäisemisestä sekä uhrien suojelemisesta, avustamisesta ja tukemisesta kiinnittäen erityistä huomiota kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin uhreihin.

EU pyrkii myös painottamaan enemmän ihmiskauppaa koskevan politiikkansa ulkoista ulottuvuutta. EU:n ihmiskaupan torjunnan koordinaattorin nimittäminen antaa osaltaan lisäpontta ihmiskaupan torjunnalle.

Edistääkseen johdonmukaisen, tasapainoisen ja tehokkaan **EU:n palautuspolitiikan** kehittämistä komissio esittää vuonna 2012 tiedonannon, jossa tarkastellaan tällä alalla tapahtuvaa edistymistä ja esitetään ehdotuksia tulevaa toimintaa varten. Tähän toimintaan tulisi sisällyttää muun muassa vapaaehtoisen paluun edistäminen, jäsenvaltioiden toimintavalmiuksien kehittäminen, palautuspäätösten vastavuoroisen tunnustamisen edistäminen sekä ratkaisujen löytäminen niiden laittomien maahanmuuttajien tilanteeseen, joita ei voida palauttaa.

⁶ Ks. Liite 1 – Kiinniotot, maastapoistamiset ja palautukset.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY, annettu 18.6.2009.

Palauttamisdirektiivi⁸ muodostaa vankan ja oikeudenmukaisen kehyksen, jonka avulla palautusten tehokkuus voidaan varmistaa palautettavien henkilöiden perusoikeuksia ja oikeusvaltion periaatteita täysimääräisesti noudattaen. Direktiivillä varmistetaan, että henkilöllä on joko oikeus oleskella EU:n alueella laillisesti tai hänestä tehdään palauttamispäätös. Direktiivin alhainen täytäntöönpanoaste on kuitenkin vakava huolenaihe. Komissio kehottaakin kaikkia jäsenvaltioita varmistamaan, että tarvittavat kansalliset toimenpiteet hyväksytään ja että niitä sovelletaan viipymättä.

Komissio teki äskettäin **EU:n takaisinottopolitiikasta**⁹ kattavan arvioinnin, jonka yhteydessä se totesi, että EU:n takaisinottosopimukset ovat käyttökelpoinen väline laittomien maahanmuuttajien palauttamiseen. Tähän liittyvää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa olisi edelleen vahvistettava. On kuitenkin selvää, että takaisinottoneuvottelut monien maiden kanssa, mm. eräiden tärkeimpien lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, ovat erittäin hankalia. Lisäksi EU:n ja AKT-maiden välillä tehdyn Cotonoun sopimuksen 13 artiklan täytäntöönpano on edelleen riittämätöntä. EU:n mahdollisuuksia tehdä ja soveltaa näitä sopimuksia tehokkaasti heikentää erityisesti se, että EU ei useinkaan tarjoa kumppaneinaan oleville kolmansille maille kannustimia, esimerkiksi viisumeihin liittyviä toimenpiteitä tai taloudellista apua, jonka avulla kolmannet maat voisivat vahvistaa valmiuksiaan soveltaa sopimusta asianmukaisella tavalla. Näyttääkin selvältä, ettei ole enää järkevää pyytää yksittäisiä neuvotteluvaltuuksia takaisinottosopimusten tekemiseen. Takaisinottosopimuksia olisi sitä paitsi tarkasteltava laajemmin, osana EU:n ja tietyn kumppanimaan suhteiden kokonaisuutta. Kolmansien maiden kanssa tehtäviin puitesopimuksiin olisi tätä varten pyrittävä sisällyttämään tehostettu takaisinottovelvollisuus.

3. LIKKUMINEN JA OLESKELU SISÄRAJATTOMALLA ALUEELLA

3.1. Organisoitu liikkuvuus

EU:n ulkorajojen tehtävänä on antaa suojaa ja taata sujuva liikkuminen sekä EU:n kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen että kaikille kolmansien maiden kansalaisille, jotka tulevat EU:n alueelle sovittujen sääntöjen mukaisesti. Rajatarkastuksiin liittyvä päivittäinen työmäärä on syytä ottaa huomioon, sillä koko Schengen-alueella tehdään vuosittain 650 miljoonaa rajanylitystä.¹⁰

Rajanylityspaikoilla olevia resursseja on käytettävä mahdollisimman tehokkaasti, jotta voidaan saavuttaa mittakaavaetuja ja välttää päällekkäisyydet. Yhteistyö eri viranomaisten välillä (Frontex, Europol, kansalliset tulli- ja poliisiviranomaiset) on tätä tavoitetta silmällä pitäen olennaisen tärkeää. Tämä koskee erityisesti rajavalvontaviranomaisia, jotka tekevät henkilötarkastuksia, ja tavaroiden tarkastamisesta vastaavia tulliviranomaisia. Komissio esittää vuonna 2012 ehdotuksia, joiden tarkoituksena on parantaa ulkorajoilla tehtävien tarkastusten koordinoitua ja ehdottaa jäsenvaltioille parhaita käytänteitä.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16.2.2008. Määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä umpeutui joulukuussa 2010.

⁹ KOM(2011) 76, 23.2.2011.

¹⁰ Kaikilla EU:n ulkorajojen rajanylityspaikoilla 31. elokuuta – 6. syyskuuta 2009 kerättyjen tietojen mukaan EU:n ulkorajan rajan ylittää viikoittain 12,6 miljoonaa henkilöä. Näistä 73,5 % on EU:n kansalaisia tai henkilöitä, joilla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen unionissa (9,1 milj. henkeä viikossa), 15,2 % on kolmansien maiden kansalaisia, joilta ei vaadita viisumia (2,1 milj. henkeä viikossa), ja 11,3 % on kolmansien maiden kansalaisia, joilta vaaditaan viisumi (1,4 milj. henkeä viikossa).

Huomiota tulisi kiinnittää myös rajatarkastusten vahvistamiseen samalla kun pyritään nopeuttamaan säännöllisesti matkustavien rajanylitystä. Joissakin jäsenvaltioissa kehitetään jo kansallisia maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmiä. Euroopan laajuinen **maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä** takaisi, että tiedot kolmannen maan kansalaisten rajanylityksestä olisivat rajavalvonta- ja maahanmuuttoviranomaisten käytettävissä, ja täydentäisi näin viisuminhaltijoita koskevaa viisumitietojärjestelmää (VIS). Tämän ansiosta viisuminhaltijoiden oleskelua voitaisiin valvoa helpommin ja välttää oleskelun jatkuminen viisumin umpeuduttua, joka – toisin kuin yleisesti luullaan – on suurin laittoman maahanmuuton syy EU:ssa. Samalla **rekisteröityjen matkustajien ohjelma** tarjoaisi kolmansien maiden kansalaisille mahdollisuuden käyttää automaattista rajatarkastusta, mikä helpottaisi usein matkustavien tuloa EU:n alueelle.

Nämä järjestelmät valmistaisivat tietä uuteen teknologiaan perustuville uuden sukupolven rajatarkastuksille, ja niiden yhteydessä voitaisiin hyödyntää parhaillaan kehitteillä olevista suuren mittakaavan IT-hankkeista saatavia kokemuksia. Ne edellyttäisivät sekä EU:lta että jäsenvaltioilta mittavia investointeja tietojärjestelmien kehittämiseen ja julkisten varojen käyttöä sekä panostusta korkeatasoisen henkilötietosuojan varmistamiseen. Ennen asiaa koskevien ehdotusten esittämistä komissio kuulee lähikuukausina Euroopan parlamenttia ja neuvostoa sekä sidosryhmiä siitä, miten asiassa pitäisi edetä.

3.2. Kolmansien maiden kansalaisia koskeva johdonmukainen liikkuvuuspolitiikka, viisumit mukaan lukien

EU:n yhteinen viisumipolitiikka on yksi sisärajoittoman alueen luomiseen liittyvistä liitännäistoimenpiteistä. Sen lisäksi viisumipolitiikalla on suuri vaikutus tulevaisuuteen suuntautuvan liikkumispolitiikan kannalta. Sillä on valtava merkitys kolmansiin maihin, jotka pitävät kansalaistensa liikkuvuutta ulkopoliittikkansa ykkösprioriteettina. Vuonna 2009 Schengen-viisumeja myöntävät jäsenvaltiot myönsivät noin 11 miljoonaa viisumia.¹¹

EU on tehnyt viime vuosina useita viisumihelpotussopimuksia ja käynyt eri maiden kanssa **vuoropuhelua viisumivapaudesta**. Joissain tapauksissa EU on myös päättänyt poistaa viisumipakon eräiden kolmansien maiden kansalaisilta sen jälkeen kun kaikki asiaa koskevat ennakkoehdot ovat täyttyneet.

Nämä kokemukset ovat pitkälti myönteisiä ja osoittavat, että on mahdollista taata **hallittu liikkuvuus turvallisessa ympäristössä**. Laittoman maahanmuuton estäminen ja yleisen turvallisuuden ylläpitäminen voidaan sovittaa yhteen lisääntyvän liikkuvuuden kanssa. On vain aina varmistettava, että vilpittömässä mielessä toimivien matkustajien lisääntyvä liikkuvuus sekä laittomaan maahanmuuttoon liittyvät riskit ja yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvat uhkatekijät ovat keskenään tasapainossa. Tarvittaessa tasapainon säilyminen olisi tarkistettava viisumivapauden myöntämisen jälkeen käyttöön otettavalla seurantamekanismilla. Tästä on esimerkkinä komission tammikuussa 2011 perustama mekanismi, jolla seurataan viittä Länsi-Balkanin maata (Albania, Bosnia ja Hertsegovina, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Montenegro ja Serbia), joille myönnettiin viisumivapaus vuosina 2009 ja 2010.

Siltä varalta, että viisumivapaus johtaa laajamittaiseen laittomaan maahanmuuttoon tai väärinkäyttöksiin tai vaarantaa turvallisuuden, EU:lla on oltava käytössään tarvittavat välineet

¹¹ Ks. Liite 2 – taulukko 1 viisumien kokonaismäärästä vuonna 2009.

korjata nämä ongelmat. Tätä varten komissio esittää lähiaikoina **viisumiasetuksen**¹² muuttamista koskevan ehdotuksen, jossa vahvistettavan suojalausekkeen nojalla tietyn kolmannen maan kansalaisilta voitaisiin tietyin ehdoin väliaikaisesti vaatia jälleen viisumi.

EU:n on pysyttävä avoimena kulttuuri-, talous- ja kauppavaihdolle, jotta se voi vahvistaa asemaansa globaalina toimijana ja edistää EU:n yritysten, korkeakoulujen ja kulttuurin alan sidosryhmien etuja. Viisumipolitiikka on sovittava nykyistä paremmin yhteen EU:n muiden politiikkojen, kuten kauppaa- ja tutkimuspolitiikan, kanssa.

Huhtikuussa 2010 käyttöön otetun **viisumisäännösten** tarjoamia mahdollisuuksia olisi hyödynnettävä täysimääräisesti. Esimerkiksi EU:n alueelle usein matkustaville henkilöille ei edelleenkään haluta myöntää pitkään voimassa olevia toistuvaisviisumeja, vaikka hakijat ovat osoittautuneet täysin luotettaviksi. Tilanteen korjaamiseksi komissio esittää lähikuukausina ensimmäisen vuosikertomuksen **paikallisesta Schengen-yhteistyöstä**. Kertomuksessa komissio aikoo esittää käytännön ehdotuksia, joista on etua sekä jäsenvaltioiden konsulaateille että viisuminhakijoille. Paikallista Schengen-yhteistyötä koskevien ehdotusten avulla on tarkoitus mm. yhdenmukaistaa viisuminhakijoilta vaadittavien todistusasiakirjojen luetteloa ja parantaa toistuvaisviisumien myöntämistä vilpittömässä mielessä toimiville matkustajille.

Myös konsulipalvelujen saatavuus on erittäin tärkeä kysymys. Komissio esittää myöhemmin tänä vuonna tiedonannon alueellisista konsuliyhteistyöohjelmista. Se pohtii erityisesti, miten **yhteisten viisumikeskusten** perustamista voitaisiin helpottaa. Pidemmällä aikavälillä olisi kenties mahdollista ulottaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä Schengen-viisumeja koskeva jäsenvaltioiden yhteistyö kattamaan myös pitkäaikaista oleskelua varten myönnettävät viisumit.

3.3. Hallittu laillinen maahanmuutto

Kuten Eurooppa 2020 -strategiassa korostetaan, järkevässä maahanmuuttopolitiikassa olisi tunnistettava, että maahanmuuttajat voivat tuoda talouselämään lisäpuhtia ja uusia ideoita ja auttaa siten uusien työpaikkojen luomisessa. Maahanmuuttajat voivat myös paikata työvoimapulaa tekemällä töitä, joita EU:n työntekijät eivät voi tai eivät halua tehdä, ja edistää siten EU:n väestönkehitykseen liittyvien ongelmien ratkaisemista. EU:n on arvioitu tarvitsevan huomattavaa nettomaahanmuuttoa, jotta työväestön suhde kokonaisväestöön voitaisiin pitää vuoden 2008 tasolla. Pitkän aikavälin väestöennusteet osoittavat, että työvoiman liikkuvuus EU:n eri jäsenvaltioiden välillä saattaa vähentyä jo ensi vuosikymmenellä.¹³

Työvoima- ja osaamispulaa tietyillä aloilla voidaan lievittää ottamalla vastaan maahanmuuttajia, joilla on EU:ssa tarvittavia taitoja. Työllisyyden kasvu keskittyy tulevaisuudessa erityisesti palvelualoille, ja monet näistä tehtävistä liittyvät julkisiin ja kotitalouspalveluihin. Esimerkiksi komission laatimassa uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelmassa¹⁴ arvioidaan terveydenhoitoalalla olevan vuoteen 2020 mennessä noin miljoonan ammattihenkilön vajeus, ja jos terveydenhoitoalan avustava henkilöstö lasketaan mukaan, määrä on jopa 2 miljoonaa. Tieto- ja viestintätekniikan ammattilaisten vajaukseksi on arvioitu

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001.

¹³ *Labour market polarization in Europe*. Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus (Cedefop) tutkimus nro. 9/2011.

¹⁴ KOM(2010) 682.

vuoteen 2015 mennessä 384 000–700 000 henkeä.¹⁵ Myös tutkijoiden määrää on tarvetta lisätä EU:ssa erittäin voimakkaasti, ja osan heistä on tultava kolmansista maista, jotta Euroopan taloudesta pystyttäisiin tekemään niin dynaaminen ja innovatiivinen kuin on tarpeen kilpailukyvn säilyttämiseksi globaalissa taloudessa.

Lisätoimet ovat tarpeen työvoima- ja osaamispulan ennakoimiseksi ja sen selvittämiseksi, miten tätä vajausta voitaisiin lievittää maahanmuuton avulla niin, ettei samalla pahenneta aivovuotoa kehittyvistä maista.

Vaikka EU:n tasolla laaditaan maahanmuuttoa koskevaa säädöskehystä, jäsenvaltioilla säilyy vastuu siitä, minkä verran kolmansien maiden kansalaisia ne ottavat vastaan työperäisen maahanmuuton puitteissa. Kun oikeanlaiset taidot hallitseville työntekijöille tarjotaan mahdollisuus olla oikeaan aikaan oikeassa paikassa, annetaan samalla ratkaiseva panos eurooppalaisen yritys-, tutkimus- ja innovaatiotoiminnan parantamiseksi. Työmarkkinoiden toiminta paranee, kun hallinnollisia menettelyjä kevennetään ja poistetaan esteitä, jotka rajoittavat kolmansien maiden kansalaisia olevien maahanmuuttajien mahdollisuuksia siirtyä maasta toiseen EU:n sisällä ja EU:n ja kolmansien maiden välillä oleskelu- ja työskentelyoikeuttaan menettämättä. Sitä paitsi joka kolmas maahanmuuttaja on nykyiseen työtehtäväänsä nähden ylikoulutettu, eikä EU:lla ole varaa tällaiseen henkilöresurssien tuhlaukseen. EU:n onkin pyrittävä entistä paremmin tunnustamaan maahanmuuttajien viralliset tutkinnot riippumatta siitä, ovatko he vasta saapuneet EU:n alueelle vai ovatko he oleskelleet täällä laillisesti jo pidempään.

Monissa jäsenvaltioissa vallitseva työvoimapula kertoo EU:n työmarkkinoihin kohdistuvista paineista. Komissio laatii parhaillaan useita välineitä, joiden avulla pyritään tarkistamaan ammattitaitoisen työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista ja selvittämään, millä elinkeinoelämän aloilla ja missä ammateissa rekrytointivaikeuksia ja pulaa ammattitaitoisesta työvoimasta esiintyy. Tämän analyysin avulla komissio voi tutkia ongelmallisia ammattialoja ja osaamisvajeita, joita voitaisiin yrittää paikata tarkkaan kohdennettujen maahanmuuttostrategioiden avulla. Komissio aikoo esittää vuonna 2012 vihreän kirjan, jossa se tarkastelee EU:n jäsenvaltioissa ilmenevän työvoimapulan lievittämistä maahanmuuton avulla. On aika päästä sopuun vuonna 2007 tehdystä **yhdistelmä lupaa** (yhdistetty oleskelu- ja työlupaa) koskevasta ehdotuksesta, joka keventäisi maahanmuuttajien hallinnollisia menettelyjä ja antaisi heille selkeät ja samanlaiset oikeudet kaikkialla EU:ssa. Kilpailukykyä säilyttääkseen Euroopan olisi myös kyettävä houkuttelemaan **korkeasti koulutettuja maahanmuuttajia**, koska heidän kysyntänsä lisääntyy maailmanlaajuisesti. EU:n sinistä korttia koskeva järjestelmä on toimenpidepaketti, joka helpottaisi näiden huippuosaajien rekrytointia EU:hun. Komissio kehottaakin kaikkia jäsenvaltioita tehostamaan toimiaan, jotta kyseinen direktiivi pantaisiin täytäntöön asianmukaisesti. Lisäksi komissio on pyrkinyt paikkaamaan EU:n säädöskehysten aukkoja esittämällä vuonna 2010 ehdotukset, jotka koskevat **kausityöntekijöitä ja yrityksen sisällä siirtyviä työntekijöitä**. Lailliseen maahanmuuttoon liittyvien tulevien säädösehdotusten osalta voidaan todeta, että komissio arvioi jatkuvasti nykyistä säädöskehystä selvittääkseen, onko voimassa olevat säädökset pantu täytäntöön oikein ja voitaisiinko niitä parantaa tai tarvitaanko uusia säädöksiä. Vuonna 2011 esitetään kertomukset EU:n alueella pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia sekä opiskelijoita ja tutkijoita koskevista direktiiveistä.

¹⁵ *Monitoring e-Skills demand and supply in Europe – current situation, scenarios & future development forecasts until 2015*, talouden ja rahoituksen pääosasto (ECFIN).

Potentiaaliset maahanmuuttajat tarvitsevat tietoa EU:n ja jäsenvaltioiden lainsäädännöstä, kielitaitovaatimuksista, viisumeista ja työluvista. Vuoden 2011 lopulla onkin tarkoitus avata **EU:n maahanmuuttoportaali**, jonne kootaan tietoa eri kysymyksistä selkeässä ja ymmärrettävässä muodossa.

2000-luvun alussa eräistä jäsenvaltioista saatujen luotettavien tietojen perusteella yli 50 prosenttia laillisesta maahanmuutosta näytti liittyvän perhesyihin. Osuus on vähitellen supistunut niin, että nykyään noin kolmasosa EU:hun suuntautuvasta maahanmuutosta liittyy perhesyihin. Toisin kuin työperäisen maahanmuuton yhteydessä, jäsenvaltiot eivät voi ennalta määrittellä, minkä verran maahanmuuttajia ne ottavat vastaan perhesyiden nojalla. Perusoikeuskirjassa ja monissa kansainvälisen oikeuden välineissä sekä **kolmansien maiden kansalaisten perheenyhdistämistä** koskevassa EU:n direktiivissä¹⁶ tunnustetaan näet velvollisuus perhe-elämän kunnioittamiseen. Komissio keskustelee tästä aiheesta jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja sidosryhmien kanssa ja julkaisee sen jälkeen asiaa koskevan vihreän kirjan vuoden loppuun mennessä.

3.4. Maahanmuuttajien kotouttaminen osallistavaan yhteiskuntaan

EU:n alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen on keskeinen ja toisinaan ristiriitojakin aiheuttava kysymys. Inhimillisistä ja kulttuurisista syistä on välttämätöntä, että kotouttaminen onnistuu. Se on tarpeen myös jotta maahanmuuton taloudelliset ja sosiaaliset hyödyt voidaan maksimoida niin yksilöiden kuin yhteiskunnankin kannalta. Ei kuitenkaan ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa reseptiä, jonka avulla kotouttaminen voi onnistua. Sen sijaan on selvää, että tuloksien parantamiseksi tarvitaan lisätoimia niin EU:n tasolla kuin kansallisella ja paikallistasollakin. Jokaisen maahanmuuttajan tulisi voida tuntea olevansa kotonaan Euroopassa. Heidän tulisi kunnioittaa sen lakeja ja arvoja ja heidän olisi voitava antaa oma panoksensa sen tulevaisuuteen.

Kotouttaminen vaatii työtä sekä maahanmuuttajilta itseltään että vastaanottavalta yhteiskunnalta. Maahanmuuttajille on annettava mahdollisuus osallistua uuden yhteisönsä elämään ja ennen muuta oppia vastaanottavan maan kieli. Heidän on päästävä työelämään ja koulutukseen ja terveydenhuoltojärjestelmän piiriin, jotta he voivat saada sosioekonomiset valmiudet huolehtia omasta elannostaan. Maahanmuuttajien pitäisi tutustua EU:n ja sen jäsenvaltioiden perusarvoihin, jotta he voivat ymmärtää uuden asuinmaansa kulttuuria ja perinteitä. Maahanmuuttajien kotoutuminen edellyttää tasapainoa oikeuksista nauttimisen ja asuinmaan lain ja kulttuurin kunnioittamisen välillä.

Tähän liittyen komissio esittää lähiaikoina tiedonannon, jonka aiheena on **EU:n asialista kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseksi**. Siinä korostetaan maahanmuuttajien osallistumista vastaanottavien maiden yhteiskuntaelämään, paikallistason toimintaa ja lähtömaiden ottamista mukaan kotoutumisprosessiin. Asialistan on tarkoitus edistää keskustelua siitä, mitä kotoutuminen on ja miten sitä voidaan tukea.

Parhaillaan kootaan pakettia menetelmistä, jotka ovat osoittautuneet hyväksi maahanmuuttajien kotouttamisessa. Tarkoituksena on helpottaa parhaiden käytänteiden vaihtoa kansallisten viranomaisten välillä, jotta ne voivat ottaa oppia toisiltaan ja valita keinoja, joiden avulla niiden asettamat kotoutumistavoitteet pystytään todennäköisimmin saavuttamaan. Parhaillaan suunnitellaan ns. eurooppalaisia moduuleja, joiden avulla on tarkoitus tukea toimintalinjoja ja

¹⁶ Neuvoston direktiivi 2003/86/EY.

käytänteitä, joita voidaan mukauttaa yksittäisten jäsenvaltioiden, alueiden ja kaupunkien tarpeisiin. Komission tiedonannossa on tarkoitus korostaa erityisesti paikallisten ja alueellisten toimijoiden laajempaa osallistumista kotouttamispolitiikkojen suunnitteluun esimerkiksi perustamalla strategisia kumppanuuksia alueiden komitean ja kaupunkien ja alueiden eurooppalaisten verkostojen kanssa.

4. KANSAINVÄLISEN SUOJELUN ANTAMINEN SITÄ TARVITSEVILLE

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tärkeimpiä tavoitteita on tasoittaa huomattavia eroja, joita on ilmennyt EU:n eri jäsenvaltioihin jätettyjen turvapaikkahakemusten käsittelyn tuloksissa, ja varmistaa, että koko unionissa on käytössä samanlaiset menettelylliset ja aineelliset oikeudet, joihin voidaan vedota, samalla kun noudatetaan täysimääräisesti pakolaisten oikeusasemasta vuonna 1951 tehtyä Geneven yleissopimusta ja muita asiaa koskevia kansainvälisiä velvoitteita.

Vuonna 2010 EU:ssa tehtiin noin 257 800 turvapaikkahakemusta eli turvapaikanhakijoita oli miljoonaa asukasta kohti 515. Kymmenen jäsenvaltiota¹⁷ otti vastaan yli 90 prosenttia hakemuksista.

On aika täydentää yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää sopimalla tasapuolisesta paketista Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2009 sovittuun määräaikaan eli vuoteen 2012 mennessä. Tätä varten komissio esittää lähiaikoina muutetut ehdotukset vastaanottoolosuhteita ja turvapaikkamenettelyjä koskeviksi direktiiveiksi. Myös Dublin-asetuksen tarkistamisesta on päästävä tasapuoliseen yhteisymmärrykseen, joka kattaa myös poikkeuksellisiin maahanmuuttopaineisiin liittyviä hätätilanteita varten laaditun mekanismin ja tarkistetun Eurodac-järjestelmän.

Yhteisen turvapaikkajärjestelmän tulisi käsittää suojeluaseman määrittelyä koskeva direktiivi, ja pitkään oleskelleiden asemaa koskeva direktiivi olisi ulotettava kattamaan myös kansainvälistä suojelua saavat henkilöt. Järjestelmän tulisi tarjota a) turvapaikanhakijoille ja kansainvälistä suojelua saaville oikeudenmukainen kohtelu ja asianmukaiset takeet; b) menettelylliset välineet, joiden avulla kansalliset viranomaiset voivat asianmukaisella tavalla ja nopeasti arvioida turvapaikkahakemukset nykyistä yhdenmukaisemmin ja puuttua vilpillisiin hakemuksiin; c) kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeuksien asianmukainen lähentäminen, mikä vähentäisi hallinnollisten menettelyjen kustannuksia ja turvapaikanhakijoiden toissijaista siirtymistä maasta toiseen edullisemmän kohtelun toivossa ja parantaisi samalla kotoutumisenäkymiä; d) Dublinin järjestelmän tehostaminen samalla kun otettaisiin huomioon yksittäisiin jäsenvaltioihin mahdollisesti kohdistuvat poikkeukselliset maahanmuuttopaineet; ja e) Eurodac-tietokanta, joka edelleen tukee Dublin-asetuksen tehokasta soveltamista, samalla kun sen avulla voidaan erittäin tiukkojen edellytysten täytyessä vastata myös muihin lainvalvontaviranomaisten tarpeisiin.

EU:n lainsäädäntöä ja sen asianmukaista täytäntöönpanoa on täydennettävä **käytännön yhteistyötä vahvistamalla**. Kesäkuussa 2011 toimintansa aloittava Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto lisää luottamusta ja yhteistyötä eurooppalaisten kumppaneiden keskuudessa.

¹⁷ Eniten hakemuksia vastaanotti Ranska ja sen jälkeen Saksa, Ruotsi, Belgia, Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat, Itävalta, Kreikka, Italia ja Puola. Ks. liite 2, taulukko 5.

Tärkeää on myös solidaarisuus ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa turvapaikanhakijoista ja pakolaisista muodostuvien muuttovirtojen hallinnoinnissa. Erityisesti **alueellisten suojeleohjelmien** soveltamista on jatkettava. Nämä ohjelmat koskevat laajaa kumppanuutta lähtömaiden ja -alueiden kanssa tiiviissä yhteistyössä YK:n pakolaisasiain komissaarin kanssa. Niiden puitteissa käydään vuoropuhelua ja tuetaan valmiuksien kehittämistä, jotta voidaan löytää kestäviä ratkaisuja ja parantaa kansallisia turvapaikkasäännöksiä sekä turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanottoa, palauttamista ja uudelleensijoittamista.

Vuonna 2010 EU:hun uudelleensijoitettiin noin 5 000 pakolaista. Vastaavasti Yhdysvaltoihin uudelleensijoitettiin samana vuonna noin 75 000 pakolaista. Kaikki EU:n jäsenvaltiot yhdessä hyväksyvät edelleen vähemmän uudelleensijoituspyyntöjä kuin Kanada yksinään. **Uudelleensijoittamisesta** olisikin tehtävä erottamaton osa EU:n turvapaikkapolitiikkaa. Se tarjoaa uuden elämän aidoille pakolaisille, jotka muutoin saattaisivat joutua tekemään vaarallisen matkan paikkaan, josta he voivat saada pysyvän pakolaisaseman. Lisäksi kyseessä on merkittävä vastuunjako edustava ele ensimmäisen turvapaikan tarjoavia maita kohtaan, joista useimmat ovat kehitysmaita. Uudelleensijoittaminen auttaa myös säilyttämään ns. suojelualueen näissä vastaanottavissa maissa, ja se edistää vuoropuhelua ja yhteistyötä muissa muuttoliikkeeseen ja rajavalvontaan liittyvissä asioissa. Euroopan parlamentin ja neuvoston olisikin viipymättä hyväksyttävä EU:n yhteistä uudelleensijoittamisohjelmaa koskeva komission ehdotus¹⁸.

5. MAAHANMUUTTOKYSYMYKSET ULKOSUHTEISSA KRIISIN JÄLKEEN

5.1. Maahanmuuttoa koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa

EU:n on vahvistettava maahanmuuttoa koskevia linjauksiaan ulkosuhteiden alalla. Kolmansien maiden kanssa on luotava kumppanuus, jonka puitteissa maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevia kysymyksiä voidaan käsitellä niin, että yhteistyöstä on etua molemmille osapuolille. Tätä varten maahanmuuttokysymykset olisi nivellettävä osaksi EU:n ulkosuhdepolitiikkaa, jotta voidaan edistää EU:n etuja ja sen tarpeisiin vastaamista. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää muuttoliikkeen ja ilmastonmuutoksen välisiin yhteyksiin. Sisäisten ja ulkoisten politiikkojen välinen johdonmukaisuus on olennaisen tärkeää, jotta saadaan aikaan kestäviä tuloksia. Yhtä tärkeää on se, että EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimet ovat johdonmukaisia ja täydentävät toisiaan.

Komissio esittää myöhemmin tänä vuonna tiedonannon **maahanmuuttoa koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta**. Tämän strategian viiden ensimmäisen täytäntöönpanovuoden jälkeen on aika siirtyä uuteen vaiheeseen ja tutkia, miten siitä voitaisiin tehdä tehokkaampi ja johdonmukaisempi ja miten sen tavoitteita voitaisiin tämentää. Uudessa toimintakehyksessä olisi otettava nykyistä paremmin huomioon unionin strategiset tavoitteet sekä sisäisen että ulkoisen toiminnan alalla ja muunnettava ne konkreettisiksi ehdotuksiksi, jotta voidaan kehittää EU:n keskeisiä kumppanuussuhteita (erityisesti EU–Afrikka, itäinen kumppanuus, Euro–Välimeri-kumppanuus ja laajentumismaat).

Kolme tärkeintä toiminta-aluetta olisi saatettava temaattisesti parempaan tasapainoon: a) laillisen maahanmuuton järjestäminen; b) laittoman maahanmuuton torjunnan vahvistaminen; ja c) muuttoliikkeestä kehitykselle koituvan molemminpuolisen hyödyn maksimointi.

¹⁸ KOM(2009) 447, 2.9.2009.

Ulkoisella ulottuvuudella voisi olla tärkeämpi asema, jos kolmannet maat halutaan mukaan. Ne olisi nähtävä kumppaneina EU:n työvoimatarpeiden täyttämiseksi, kuitenkin niin, että EU:n kansalaiset olisivat etusijalla. Jotta työvoiman kysyntä ja tarjonta saataisiin paremmin tasapainoon ja EU:n elinkeinoelämä voisi rekrytoida ammattitaitoista työvoimaa, kolmansissa maissa voitaisiin tehdä merkittävää työtä esimerkiksi ulkomaisten tutkintojen tunnustamisessa ja ennen lähtöä järjestettävän ammatti- ja kielikoulutuksen alalla.

Muuttoliikkeen ja kehityksen yhteyksiä tarkastelevia toimia olisi syvennettävä ja ne olisi määriteltävä tarkemmin. EU:n olisi pyrittävä entistä tehokkaammin puuttumaan muuttoliikkeen taustatekijöihin, erityisesti työllisyyteen, hallintoon ja väestönkehitykseen. On myös toteutettava uusia aloitteita, joiden avulla voidaan tukea maahanmuuttajien rahalähetysten myönteistä vaikutusta kehitykseen.

Lisäksi vahvistetaan muuttoliikkeen ja kehitysyhteistyöpolitiikan inhimillistä ulottuvuutta ottamalla ihmiset toiminnan keskiöön. Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä enemmän huomiota maahanmuuttajayhteisöjen merkitykseen. Olisi kehitettävä aloitteita, joiden avulla maahanmuuttajavähemmistöt voivat myötävaikuttaa lähtömaansa kehitykseen, mukaan lukien ammattitaitoisten maahanmuuttajien väliaikainen paluu lähtömaahan. Kiertomuutosta saatujen alustavien myönteisten kokemusten perusteella sen tarjoamia mahdollisuuksia olisi kehitettävä edelleen.

Maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan painopisteitä ovat tähän asti olleet Afrikka sekä Itä- ja Kaakkois-Eurooppa. EU:n maahanmuuttopolitiikan ulkoista ulottuvuutta vahvistettaessa myös maantieteellistä priorisointia olisi tarkistettava EU:n ja kolmansien maiden etujen ja yhteisten haasteiden pohjalta ja erityisesti Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan viimeaikaisen kehityksen valossa.

5.2. Kriisin jälkeen: EU:n ja eteläisen Välimeren maiden kumppanuus

Eurooppa-neuvosto vahvisti 11. ja 25. maaliskuuta pidetyissä kokouksissaan, että EU on sitoutunut kehittämään eteläisten naapurimaidensa kanssa uudenlaisen kumppanuuden. Myös Euroopan parlamentti korosti äskettäin antamassaan päätöslauselmassa¹⁹, että näihin kysymyksiin on omaksuttava tasapainoinen ja kattava lähestymistapa. Komissio esittää tältä pohjalta lähiviikkoina tarkistetun Euroopan naapuruuspolitiikan ja ehdotuspaketin, joka koskee EU:n lähestymistapaa muuttoliikkeeseen, liikkuvuuteen ja turvallisuuteen eteläisen Välimeren maiden kanssa.

Tässä yhteydessä on tehtävä yötä eteläisen Välimeren maiden kanssa, jotta voidaan parantaa maahanmuuttajien tutkintojen ja koulutuksen tunnustamista.

Myös pohjoisafrikkalaisten ja eurooppalaisten välisen kanssakäymisen olisi tuettava Pohjois-Afrikan demokratiakehitystä. Lisääntyvä liikkuvuus parantaa keskinäistä ymmärtämystä ja kehittää kauppasuhteita. EU:n on tarjottava naapuruuskumppaneilleen dynaaminen liikkuvuuspolitiikka, joka kattaa myös viisumit ja joka on vankasti ankkuroitu EU:n ulkopolitiikkaan. Palvelujen tarjoamisen vapauttaminen, opiskelija- ja tutkijavaihdon lisääminen ja yhteyksien tiivistäminen kansalaisyhteiskunnan, elinkeinoelämän, journalistien ja ihmisoikeusjärjestöjen yhteen saattamiseksi ovat välineitä, joiden avulla Euroopan naapuruuspolitiikan tavoitteet voidaan saavuttaa. Tämä edellyttää, että käytössä on asianmukaisia laillisen maahanmuuton kanavia ja viisumihelpotuksia.

¹⁹ Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 5.4.2011, Epävakauden aiheuttamat muuttovirrat: EU:n ulkopolitiikan soveltamisala ja tehtävä ([2010/2269\(INI\)](#)).

EU onkin ensi alkuun ehdottanut eteläisen Välimeren maille jäsenneilyn vuoropuhelun aloittamista muuttoliikettä, liikkuvuutta ja turvallisuutta koskevista kysymyksistä, jotta voidaan luoda tätä koskeva liikkuvuuskumppanuus kunkin maan erityistilanteen huomioon ottaen.

Vuoropuhelun tarkoituksena tulisi olla tiettyihin ehtoihin perustuvien liikkuvuuskumppanuuksien perustaminen ja kumppanuusmaiden avustaminen niiden pyrkiessä kehittämään valmiuksiaan hallinnoida muuttovirtoja. Liikkuvuuskumppanuuksiin tulisi sisältyä muun muassa keinoja helpottaa ja organisoida paremmin laillista maahanmuuttoa, tehokkaita ja ihmisarvoa kunnioittavia toimenpiteitä laittoman maahanmuuton torjumiseksi sekä konkreettisia toimia, joiden avulla voidaan vahvistaa muuttoliikkeen vaikutusta kehitykseen. Liikkuvuuskumppanuuksien täytäntöönpanon edellytyksenä on, että asianomaiset kolmannet maat aidosti sitoutuvat ottamaan takaisin laittomat maahanmuuttajat, joilla ei ole oikeutta oleskella jäsenvaltioiden alueella, ja toteuttamaan tehokkaita toimenpiteitä laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi esimerkiksi yhdennetyn rajavalvonnan käyttöönottamiseksi, asiakirjojen turvallisuuden varmistamiseksi ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi, ihmiskauppa ja maahanmuuttajien salakuljetus mukaan lukien.

Niitä kumppanimaita, jotka ovat valmiit tekemään EU:n kanssa työtä turvapaikka-, muuttoliike- ja rajavalvonta-asioissa sekä tehostamaan oikeusvaltion periaatteiden noudattamista, tuetaan tähän tarvittavien valmiuksien kehittämisessä. Tällainen yhteistyö myös auttaa luomaan edellytykset vakaudelle, ihmisoikeuksien kunnioittamiselle, demokratialle ja hyvälle hallinnolle. Lisäksi se antaa EU:lle mahdollisuuden tehdä viisumipolitiikkaan liittyvien toimien ohella uusia aloitteita kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuuden helpottamiseksi osana EU:n ja näiden maiden välisten suhteiden laajempaa uudelleentarkastelua.

LIITE 1

Tiedonantoon liittyvät komission aloitteet		
Viitenumero	Asiakirjan koko nimi	
2 LUKU Ulkorajojen ylittäminen ja liikkuvuus		
2011/HOME/040	Komission päätös paikallisesta Schengen-yhteistyöstä	kesäkuu 2011
2011/HOME/182	Suositus rajavartijoille tarkoitetun yhteisen käsikirjan laatimista koskevan komission suosituksen tarkistamiseksi	kesäkuu 2011
2011/HOME/045	Komission päätös viisumikäsikirjan muuttamisesta	kesäkuu 2011
2011/HOME/050	Komission päätös Sirene-käsikirjan muuttamisesta	toukokuu 2011
2011/HOME/041	Komission ehdotus viisumeja koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 muuttamisesta	24. touko-kuuta 2011
2011/HOME/044	Tiedonanto alueellisen konsuliyhteistyön ohjelmista ja yhteisten viisumikeskusten perustamisesta	marraskuu 2011
2011/HOME/088	Säädösehdotus Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) tavoitteiden, soveltamisalan ja teknisten ja operatiivisten puitteiden määrittelystä	joulukuu 2011
2011/HOME/..	Tiedonanto älykkäistä rajoista (maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma)	syyskuu 2011
2011/HOME/016	Tiedonanto EU:n sisäisen yhteisvastuun lujittamisesta	marraskuu 2011
3 LUKU Liikkuminen ja oleskelu sisärajattomalla alueella		
	Schengen: mekanismi koordinoitua ja väliaikaista tarkastusten palauttamista varten, lisätään Schengen-arviointia koskevaan komission ehdotukseen	kesä-/heinäkuu 2011
2011/HOME/037	Maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat EU:ssa vuonna 2010 (toinen maahanmuutto- ja turvapaikkasopimusta koskeva vuosikertomus), ja sen liitteenä esitettävä komission	24. touko-kuuta 2011

	yksiköiden valmisteluasiakirja	
2011/HOME/017	Tiedonanto kotouttamista koskevasta EU:n asialistasta ja sen liitteenä esitettävä komission yksiköiden valmisteluasiakirja	24. touko- kuuta 2011
2010/HOME/085	Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY soveltamisesta	syyskuu 2011
2010/HOME/086	Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä annetun direktiivin 2004/114/EY soveltamisesta	syyskuu 2011
2011/HOME/039	Kertomus kolmansien maiden kansalaisten erityistä maahanpääsymenettelyä tieteellistä tutkimusta varten koskevasta direktiivistä 2005/71/EY ja mahdolliset jatkotoimet	joulukuu 2011
2009/HOME/057	Vihreä kirja oikeudesta perheenyhdistämiseen annetusta direktiivistä 2003/86/EY	marraskuu 2011
	Tiedonanto EU:n palautuspolitiikasta	2012
	Vihreä kirja EU:n jäsenvaltioiden työvoimapulan lievittämisestä maahanmuuton avulla	2012
4 LUKU		
Kansainvälisen suojelun antaminen sitä tarvitseville		
2011/HOME/186	Muutettu ehdotus turvapaikkamenettelyistä annetuksi direktiiviksi	1. kesäkuuta 2011
2011/HOME/187	Muutettu ehdotus vastaanotto-olosuhteista annetuksi direktiiviksi	1. kesäkuuta 2011
	Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta	Jo käsitel- tävänä
	Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Eurodac-järjestelmän perustamisesta	Jo käsitel- tävänä

	Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi sekä myönnetyn suojelun sisällöstä	Jo käsiteltävänä
	Komission ehdotus EU:n yhteisestä uudelleensijoittamisohjelmasta	Jo käsiteltävänä
5 LUKU Maahanmuuttoa koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa		
	Tiedonanto ”Muuttoliikettä, liikkuvuutta ja turvallisuutta koskeva vuoropuhelu eteläisen Välimeren maiden kanssa”	24. toukokuuta 2011
2010/HOME+/011	Komission ehdotus neuvoston päätöksiksi liikkuvuutta ja takaisinottoa koskevan sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä Euroopan yhteisön ja Kap Verden tasavallan välillä	marraskuu 2011
2011/HOME/001	Tiedonanto maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan arvioinnista ja tulevasta kehittämisestä	marraskuu 2011
2011/HOME/022	Komission yksiköiden valmisteluasiakirja muuttoliikkeestä ja kehityspolitiikasta	marraskuu 2011
2011/HOME/023	Komission yksiköiden valmisteluasiakirja muuttoliikkeestä ja ilmastonmuutoksesta	marraskuu 2011
2001/HOME/019	Toimintasuunnitelma yhteistyöstä itäisten kumppanuusmaiden kanssa	syyskuu 2011
	Komission ehdotus neuvoston päätöksiksi viisumihelpotuksia ja takaisinottoa koskevan sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä Euroopan yhteisön ja Armenian välillä	heinäkuu 2011
	Komission ehdotus neuvoston päätöksiksi viisumihelpotuksia ja takaisinottoa koskevan sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä Euroopan yhteisön ja Azerbaidžanin välillä	heinäkuu 2011

LIITE 2

Taulukko 1: Viisumeja koskevat kokonaistilastot 2009

Schengen-valtiot	Schengen-viisumit (Lentokenttä- ja muut kauttakulkuviisumit, lyhytaikaiset viisumit)		Myönnettyt kansall. pitkäaikaiset viisumit
	Myönnettyt viisumit	Hylkäämisprosentti	
AT	285 196	5,23%	27 169
BE	165 474	17,38%	24 588
CH	351 578	8,70%	37 975
CZ	440 360	3,74%	17 109
DE	1 491 784	9,06%	139 640
DK	77 142	5,40%	1 037
EE	93 464	2,49%	399
EL	598 883	4,68%	40 686
ES	748 466	9,97%	135 568
FI	783 340	1,58%	-
FR	1 415 886	12,35%	167 108
HU	272 972	4,14%	8 530
IS	779	4,18%	88
IT	1 053 354	5,02%	155 286
LT	236 299	1,77%	2 824
LU	5 364	2,38%	27
LV	118 436	3,48%	1 450
MT	28 915	9,31%	4 168
NL	313 534	7,37%	9 032
NO	105 430	0,75%	16 502
PL	579 424	3,29%	210 292
PT	107 224	6,87%	15 800
SE	172 595	7,62%	527
SI	97 690	4,19%	391
SK	62 287	3,78%	1 982

EU-maat, jotka eivät sovelleta Schengenin säännöstöä täysim.	Lentokenttä- ja muut kauttakulkuviisumit, lyhytaikaiset viisumit		Myönnettyt kansall. pitkäaikaiset viisumit
	Myönnettyt viisumit	Hylkäämisprosentti	
BG	595 914	1,05%	8 575
CY	113 205	2,63%	-
RO	175 956	3,24%	12 831

Yhteensä	Lentokenttä- ja muut kauttakulkuviisumit, lyhytaikaiset viisumit		Myönnettyt kansall. pitkäaikaiset viisumit
	Myönnettyt viisumit	Hylkäämisprosentti	
Schengen-viisumit yht.	9 605 876	7,11%	1 018 178
Muut viisumit yht.	885 075	1,70%	21 406
Yhteensä	10 490 951	6,68%	1 039 584

Lähde: Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö

Laittoman maahanmuuton indikaattorit - Kiinniotot, maastapoistamiset ja palautukset

	Kiinniotot		Maastapoistamis- määräykset		Toteutuneet palautukset		Maastapoistamis- määräykset / toteutuneet palautukset	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Belgia	13800	13710	32680	23900	3965	4060	12,1	17,0
Bulgaria	1415	1465	1405	1465	275	285	19,6	19,5
Tšekki	3335	3955	3770	3805	585	850	15,5	22,3
Tanska	610	640			825	800		
Saksa	53695	49555	11985	14595	14295	11900	119,3	81,5
Viro	1050	860	185	150	95	115	51,4	76,7
Irlanti	3185	5035	1285	1615	690	830	53,7	51,4
Kreikka	106715	108315	146335	126140	68565	62850	46,9	49,8
Espanja	92730	90500	82940	103010	29785	28865	35,9	28,0
Ranska	111690	76355	97515	88565	19470	18400	20,0	20,8
Italia	68175	53440	68175	53440	7140	5315	10,5	9,9
Kypros	7000	8030	3355	3205	3480	4520	103,7	141,0
Latvia	310	245	265	70	270	200	101,9	285,7
Liettua	910	1495	910	1210	855	925	94,0	76,4
Luxemburg	:	260	:	185	:	105		56,8
Unkari	4845	8970	4205	4850	1190	2245	28,3	46,3
Malta	3015	1690	3015	1690	305	530	10,1	31,4
Alankomaat	7505	7565	31700	43360	9350	8980	29,5	20,7
Itävalta	14500	17145	8870	10625	5855	6410	66,0	60,3
Puola	5430	4520	8145	8520	8595	6945	105,5	81,5
Portugali	28605	11130	8185	10295	1345	1220	16,4	11,9
Romania	3790	4365	3695	5125	3820	4670	103,4	91,1
Slovenia	1555	1065	1555	1065	1995	2220	128,3	208,5
Slovakia	2320	1715	1655	1180	1295	900	78,2	76,3
Suomi	5375	6660	1775	3125	910	1720	51,3	55,0
Ruotsi	440	22230	12555	17820	9015	11980	71,8	67,2
Yhdistynyt kk.	69840	69745	69840	69745	47455	64945	67,9	93,1
EU	611840	570660	606000	598755	241425	252785	39,8	42,2

Taulukko 2: Kiinniotot, maastapoistamiset ja palautukset

Lähde: Eurostat

Taulukko 3: EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset jäsenvaltioissa 2010

EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset jäsenvaltioissa 2010		
	EU:n ulkop. kansalaiset jäsenvaltioissa (tuhansia)	%
EU27	20 126.1	4.0
Belgia	:	:
Bulgaria	20.3	0.3
Tšekki	287.4	2.7
Tanska	214.3	3.9
Saksa	4 584.7	5.6
Viro	201.7	15.1
Irlanti	67.9	1.5
Kreikka	791.7	7.0
Espanja	3 335.7	7.3
Ranska	2 451.4	3.8
Italia	2 993.7	5.0
Kypros	43.8	5.5
Latvia	382.4	17.0
Liettua	34.6	1.0
Luxemburg	29.5	5.9
Unkari	81.1	0.8
Malta	11.3	2.7
Alankomaat	341.3	2.1
Itävalta	548.0	6.5
Puola	30.7	0.1
Portugali	363.1	3.4
Romania	25.3	0.1
Slovenia	77.6	3.8
Slovakia	24.2	0.4
Suomi	98.5	1.8
Ruotsi	324.7	3.5
Yhdistynyt kk.	2 445.1	3.9

Lähde: Eurostat

Muuttovirrat - Myönnetyt oleskeluluvat

migr_resfirst-Ensimmäiset oleskeluluvat myöntämisperusteen ja kansalaisuuden mukaan vuosittain

Last update
Extracted on
Source of data

	Lukumäärä										Prosenttiosuus					
	Perhesyyt		Opiskelu		Ansiotyö		Muu		Yhteensä		Perhesyyt		Opiskelu		Ansiotyö	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Belgia	20320	28523	6743		7097	5391	12041	17803	46201	51717	44,0	55,2	14,6	0,0	15,4	10,4
Bulgaria	1546	1539	1168	1623	776	769	443	454	3933	4385	39,3	35,1	29,7	37,0	19,7	17,5
Tšekki	10699	9281	4220	4139	43282	11312	3149		61350	24732	17,4	37,5	6,9	16,7	70,5	45,7
Tanska	4231		19279	16253	7420		725		31655	16253	13,4	0,0	60,9	100,0	23,4	0,0
Saksa	49642	54139	29985	31345	20297	16667	14365	19803	114289	121954	43,4	44,4	26,2	25,7	17,8	13,7
Viro	1402	1148	339	383	967	1135	1176	1111	3884	3777	36,1	30,4	8,7	10,1	24,9	30,1
Irlanti	3409	2608	12538	12263	5808	4827	7171	5811	28926	25509	11,8	10,2	43,3	48,1	20,1	18,9
Kreikka	21855	22637	1449	1489	15609	16383	1498	4639	40411	45148	54,1	50,1	3,6	3,3	38,6	36,3
Espanja	150101	100620	21665	22068	96319	22262	131742	141419	399827	286369	37,5	35,1	5,4	7,7	24,1	7,8
Ranska	85475	83528	52226	53563	21784	19612	29238	31788	188723	188491	45,3	44,3	27,7	28,4	11,5	10,4
Italia	76764	75153	12512	10011	142889	106134	9393	53856	241558	245154	31,8	30,7	5,2	4,1	59,2	43,3
Kypros	335		8751		32704		12020		53810	0	0,6		16,3		60,8	
Latvia	2464	759	346	212	1823	464	3073	869	7706	2304	32,0	32,9	4,5	9,2	23,7	20,1
Liettua	659	788	447	422	4140	1358	52	91	5298	2659	12,4	29,6	8,4	15,9	78,1	51,1
Unkari	8405	1753	7760	4167	16875	4535	3562	2025	36602	12480	23,0	14,0	21,2	33,4	46,1	36,3
Malta	954	391	202	191	950	669	2883	2431	4989	3682	19,1	10,6	4,0	5,2	19,0	18,2
Alankomaat	23882	23078	9177	9944	9285	10433	31425	12696	73769	56151	32,4	41,1	12,4	17,7	12,6	18,6
Itävalta	14400	14572	2853	3233	3096	2692	1434	7538	21783	28035	66,1	52,0	13,1	11,5	14,2	9,6
Puola	8921	8699	6145	7066	18664	11123	7177	6539	40907	33427	21,8	26,0	15,0	21,1	45,6	33,3
Portugali	27270	19964	4344	4302	25286	18275	6815	3783	63715	46324	42,8	43,1	6,8	9,3	39,7	39,5
Romania	6109	6043	2969	3541	9039	4724	1237	1072	19354	15380	31,6	39,3	15,3	23,0	46,7	30,7
Slovenia	3962	3116	246	666	24954	11910	53	67	29215	15759	13,6	19,8	0,8	4,2	85,4	75,6
Slovakia	1224	1156	449	334	3984	2302	2368	1544	8025	5336	15,3	21,7	5,6	6,3	49,6	43,1
Suomi	7170	6643	4441	3949	5722	2754	4540	4688	21873	18034	32,8	36,8	20,3	21,9	26,2	15,3
Ruotsi	36626	37890	11695	13968	14259	18978	21564	20501	84144	91337	43,5	41,5	13,9	15,3	16,9	20,8
Yhdistynyt kk.	117055	121280	222780	268525	139735	116670	153685	164905	633255	671380	18,5	18,1	35,2	40,0	22,1	17,4
EU	684880	625308	444729	473657	672764	411379	462829	505433	2265202	2015777	30,2	31,0	19,6	23,5	29,7	20,4

Taulukko 4: Vuosina 2008–2009 myönnetyt oleskeluluvat

Lähde: Eurostat

Taulukko 5: Ensimmäisen vaiheen turvapaikkapäätökset ratkaisun ja jäsenvaltion mukaan jaoteltuina vuonna 2010

	Päätökset yhteensä	Myönteiset päätökset	Pakolais asema	Toissijainen suojelu	Humanitaariset syyt	Hylkäävät päätökset
Euroopan unioni	223370	55100	27050	20400	7650	168270
Belgia	16665	3510	2700	805	:	13160
Bulgaria	515	140	20	120	:	375
Tšekki	510	175	75	75	20	335
Tanska	3300	1345	660	520	170	1950
Saksa	45400	10450	7755	545	2145	34955
Viro	40	15	10	5	:	25
Irlanti	1600	25	25	5	:	1575
Kreikka	3455	105	60	20	30	3350
Espanja	2785	610	245	350	15	2175
Ranska	37620	5115	4095	1020	:	32505
Italia	11325	4305	1615	1465	1225	7015
Kypros	2440	425	30	370	25	2015
Latvia	50	25	5	20	:	25
Liettua	190	15	0	15	:	175
Luxemburg	475	70	55	15	:	410
Unkari	1040	260	75	115	70	785
Malta	350	220	45	165	15	125
Alankomaat	17145	7565	810	4010	2745	9575
Itävalta	13780	3450	2060	1390	:	10330
Puola	4420	510	80	195	230	3910
Portugali	130	55	5	50	:	75
Romania	425	70	40	30	0	355
Slovenia	115	25	20	0	:	95
Slovakia	295	90	5	55	30	205
Suomi	4880	1595	165	1240	190	3285
Ruotsi	27700	8495	1935	5955	605	19205
Yhdistynyt kk.	26720	6440	4445	1850	140	20280

Lähde: Eurostat