EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 19.7.2006
KOM(2006) 402 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

politiikan ensisijaisista tavoitteista kolmansien maiden kansalaisten laittoman maahanmuuton torjunnassa

{SEK(2006) 964}
{SEK(2006) 965}
{SEK(2006) 1010}

KOMISSION TIEDONANTO

politiikan ensisijaisista tavoitteista kolmansien maiden kansalaisten laittoman maahanmuuton torjunnassa

1. Johdanto

1. Tämä tiedonanto kuuluu olennaisesti EU:n kokonaisvaltaiseen ja suunnitelmalliseen lähestymistapaan, jolla tähdätään maahanmuuton hallinnan tehostamiseen. Sillä täydennetään alalla viime aikoina tehtyjä poliittisia aloitteita, kuten laillista maahanmuuttoa koskevaa toimintapoliittista suunnitelmaa[1], muuttoliikkeen ja kehityksen yhteyttä koskevaa tiedonantoa[2] sekä tiedonantoa[3], jossa ehdotetaan kotouttamiselle yhteistä toimintasuunnitelmaa.

2. Erityisesti kolmansien maiden kansalaisten laittomaan maahanmuuttoon puuttuminen on ollut alusta asti keskeinen osa EU:n yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa. Vuonna 2001 antamassaan tiedonannossa laitonta maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä politiikasta komissio ilmoitti aikeestaan ”käsitellä maahanmuuttoon liittyviä kysymyksiä kattavasti” puuttumalla maahanmuuttoprosessin eri vaiheisiin. Neuvoston vuonna 2002 laatimat kolme toimintasuunnitelmaa laittomasta maahanmuutosta, ulkorajoista ja palauttamisesta muodostivat kattavan toimenpidekokonaisuuden. Komission vuonna 2003 laatimassa tiedonannossa tarkasteltiin näiden toimintasuunnitelmien mukaisen toiminnan edistymistä ja ilmoitettiin vuotuisesta tilannekatsauksesta, joka toteutettiin vuonna 2004 julkaistun kertomuksen muodossa. Vastaava, vuonna 2005 saavutettua edistystä koskeva kertomus on liitetty tähän tiedonantoon. Toinen liite sisältää tilastotietoja 25 jäsenvaltion unioniin suuntautuneista muuttovirroista.

3. Laittomalla maahanmuutolla voidaan tarkoittaa useita ilmiöitä. Sillä viitataan kolmansien maiden kansalaissiin, jotka saapuvat jäsenvaltion alueelle laittomasti maitse, meritse tai ilmateitse, myös lentokenttien kauttakulkualueiden kautta. Tulijat käyttävät usein vääriä tai väärennettyjä matkustusasiakirjoja tai salakuljettajien ja ihmiskauppiaiden järjestäytyneiden rikollisverkostojen apua. Lisäksi huomattava määrä ihmisiä tulee laillisesti maahan voimassaolevalla viisumilla tai viisumivapaassa järjestelmässä, mutta jääkin sallittua kauemmaksi ajaksi tai muuttaa oleskelutarkoitusta ilman viranomaisten lupaa. Lisäksi kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat saattavat jäädä lopullisen päätöksen jälkeen maahan.

4. Haagin ohjelmassa laadittiin toimintasuunnitelma laittoman maahanmuuton eri muotojen torjumisen tehostamiseksi tietyillä aloilla, joita ovat esimerkiksi rajojen turvallisuus, pimeä työvoima, palauttaminen ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa Viisi vuotta ensimmäisen laitonta maahanmuuttoa koskevan tiedonannon ja puoli vuotta laillista maahanmuuttoa koskevan toimintapoliittisen suunnitelman esittämisen jälkeen nyt on aika tarkastella jälleen tätä tärkeää kysymystä, varsinkin, kun EU:n

[1] KOM(2005) 669, 21.12.2005.
[2] KOM(2005) 390, 1.9.2005.
[3] KOM(2005) 389, 1.9.2005.

ulkorajoilla paine kasvaa jatkuvasti. Tässä tiedonannossa määritellään politiikan uudet painopistealueet ja ehdotetaan joitakin toimintakeskeisiä käytännön toimenpiteitä.

2. eu:n lähestymistavan osatekijät

5. Yhteisen maahanmuuttopolitiikan uskottavuus kärsii sellaisten kolmansien maiden kansalaisten laittomasta maahantulosta, kauttakulusta ja oleskelusta, jotka eivät todellisuudessa ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Jos yhteisön toimia ei vahvisteta, jo nyt havaittavissa oleva kriisi pahenee niin tapausten laadun kuin määränkin kannalta.

6. EU:n laittoman maahanmuuton torjunnan kokonaisvaltaisen lähestymistavan taustalla on useita perusperiaatteita, joilla on tarkoitus sovittaa yhteen unionin sisäinen solidaarisuuden tarve, perusoikeudet, kolmansien maiden odotukset sekä yleinen mielipide jäsenvaltioissa.

7. **Jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus, keskinäinen luottamus ja vastuun jakaminen** ovat keskeisiä edellytyksiä alueella, jolla ei ole sisärajoja. Erityisesti laittoman maahanmuuton paineet kohdistuvat ulkorajoja valvoviin jäsenvaltioihin.

8. **Perusoikeuksia** on suojeltava ja edistettävä. Laittomia maahanmuuttajia on kohdeltava inhimillisesti ja ihmisarvoa kunnioittaen varsinkin sen vuoksi, että he ovat usein ihmiskauppaverkostojen uhreja, joita työnantajat käyttävät hyväkseen. Kaikkia asiaan liittyviä lainsäädäntöaloitteita on tarkasteltava sen arvioimiseksi, mikä on niiden vaikutus perusoikeuksiin. Kaikkien rajoitusten on oltava Euroopan unionin perusoikeuskirjan sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen mukaisia, toisin sanoen lainmukaisia ja demokraattisen yhteiskunnan kannalta tarpeellisia.

9. **Eri ryhmistä muodostuvat muuttovirrat**, joihin osallistuvilla on erilaisia syitä yrittää päästä EU:hun – myös kansainvälisen suojelun tarve – asettavat EU:lle monenlaisia haasteita. Tästä syystä tehokkaalla laitonta maahanmuuttoa koskevalla politiikalla on vastattava erilaisiin ongelmakohtiin ja samalla varmistettava, että kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, esimerkiksi **oikeutta hakea turvapaikkaa**, noudatetaan täysimääräisesti.

10. Olennainen osa EU:n maahanmuuton hallintaa on **kumppanuus kolmansien maiden kanssa**. Sillä pyritään on varmistamaan sisäisten ja ulkoisten toimien yhtenäisyys. Yhteistyön välitön tarkoitus on vähentää ja ehkäistä laitonta maahanmuuttoa, mutta siihen sisältyy myös toimenpiteitä lähtömaiden auttamiseksi niiden käsitellessä laittomien muuttovirtojen perimmäisiä syitä ja työntötekijöitä. Laiton maahanmuutto on monimutkainen ilmiö, jonka eri muotoihin on puututtava.

11. Tiukka politiikka laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi voisi vahvistaa **laillista maahanmuuttoa koskevien, selkeiden ja avointen EU:n sääntöjen** uskottavuutta komission toimintapoliittisen suunnitelman[4] mukaisesti. Tällaisten sääntöjen avulla voitaisiin jo vähentää laitonta maahanmuuttoa tarjoamalla uusia näkymiä niille, jotka muuten saattaisivat tulla maahan laittomasti. Työvoiman

[4] Katso alaviite 1.

maahanmuutto voi osaltaan edistää sekä EU:n väestönmuutoksen vaikutusten tasoittamista että työmarkkinoiden tarpeiden tyydyttämistä.

12. On tärkeää, ettei kansalaisille luoda vääriä tai suhteettomia odotuksia. Kolmansien maiden kansalaisia laittomaan maahanmuuttoon ajavat syyt ovat niin laajoja ja monisyisiä, ettei ole realistista uskoa laittomien maahanmuuttovirtojen tyrehdyttämiseen kokonaan. **Yleinen mielipide**, joka helposti yhdistää tietyt yhteiskunnalliset ongelmat laittomaan maahanmuuttoon, tulee myös ottaa huomioon. EU:n ja jäsenvaltioiden on kannustettava rationaalista keskustelua, joka perustuu puolueettomiin tietoihin, esimerkiksi laatimalla tehokkaita EU:n säädöksiä ja panemalla ne täytäntöön. Näin voidaan vähentää rasismia ja muukalaisvihaa.

3. politiikan ensisijaiset tavoitteet

13. Maahanmuuton muodostaman haasteen laajuuden ja ilmiön monimutkaisuuden takia on välttämätöntä laatia useat näkökohdat huomioon ottava lähestymistapa, johon liittyy toimenpiteitä maahanmuuttoprosessin kaikissa vaiheissa. Tämän vuoksi tässä tiedonannossa käsitellään yhdeksää eri ensisijaista tavoitetta. Jokaisen kysymyksen kohdalla tarkastellaan nykyistä tilannetta ja määritellään asiayhteys sekä esitellään tulevia toimia ja toimintaa.

a. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa

14. Maahanmuuttoa koskeva vuoropuhelu ja yhteistyö EU:n sekä lähtö- ja kauttakulkumaiden välillä on ratkaisevan tärkeää, ja sitä vahvistetaan edelleen. Tällaista yhteistyötä on kehitetty itäisten ja eteläisten naapurimaiden sekä Balkanin maiden kanssa. Tehokas yhteistyö edellyttää yhteyksien lisäämistä myös muihin keskeisessä asemassa oleviin maihin, esimerkiksi Libyaan. Laiton maahanmuutto on myös yhä enemmän esillä suhteissa Latinalaiseen Amerikkaan ja tiettyihin Aasian maihin.

15. Reaktiona viimeaikaiseen, jatkuvaan laittomaan maahanmuuttoon Välimeren alueella 15.–16. joulukuuta 2005 kokoontunut Eurooppa-neuvosto korosti konkreettisiin toimiin perustuvan **laaja-alaisen lähestymistavan tarvetta ja päätti myöntää jopa 3 prosenttia tarkoitukseen varatuista rahoitusvälineistä** maahanmuuttoa koskevien tai niihin liittyvien toimien rahoituksen lisäämiseksi. Lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimenpiteitä, esimerkiksi yhteispartiointia, valvontaa ja toimintakyvyn vahvistamista, on toteutettu, ja niiden tarkoitus on ehkäistä kuolemantapauksia merellä. Lisäksi AKT-maita varten on perustettu 25 miljoonan euron suuruinen muuttoliikkeeseen liittyvien valmiuksien kehittämisen rahoitusväline, joka suunnataan pääosin hallitumman maahanmuuton tekniseen tukeen. Monenlaisia maahanmuuttokysymyksiä koskevan **yhteistyön ja vuoropuhelun lisääminen** Saharan eteläpuolisen Afrikan maiden sekä koko Välimeren alueen naapurimaiden kanssa on osa pidemmän aikavälin toimintasuunnitelmaa. Olennaisia rakenteita ovat a) EU:n ja AKT-maiden välisen Cotonoun sopimuksen, erityisesti sen 13 artiklan, mukainen poliittinen vuoropuhelu, b) poliittinen vuoropuhelu EU:n Välimeren alueen kumppanimaiden kanssa, c) vuoropuhelu (osa-)alueellisten järjestöjen, kuten Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisön ja Afrikan unionin, kanssa ja niiden välillä ja d) erityiset yksittäiset alueelliset aloitteet, kuten Rabatin konferenssi.

16. EU jatkaa kehitysyhteistyöpolitiikkojen ja -ohjelmien yhteydessä puuttumista **laittoman maahanmuuton työntötekijöihin**, kuten köyhyyteen, työttömyyteen, konflikteihin, ympäristön tilan heikkenemiseen, huonoon hallintoon, puutteisiin koulutuksen ja terveydenhuollon saatavuudessa jne. Muuttoliikekysymykset ovat myös tulevaisuudessa osa EU:n strategioita kehitysmaiden auttamiseksi tiiviissä yhteistyössä kyseisten maiden kanssa. EU auttaa kehitysmaakumppaneitaan vahvistamaan kykyään hallita muuttovirtoja paremmin ja torjua ihmiskauppaa silloin, kun se on asianmukaista ja siitä sovitaan.

17. Kuten laillista maahanmuuttoa koskevassa toimintapoliittisessa suunnitelmassa ilmoitettiin, komissio aikoo lisäksi ryhtyä toimiin lähtömaiden nykyisten, EU:hun suuntautuvan laillisen maahanmuuton mahdollisuuksista ja edellytyksistä tietoa jakavien **tietolähteiden lisäämiseksi**. Toimintapoliittisen suunnitelman mukaan komissio aloittaa työt EU:n maahanmuuttoasioiden portaalin avaamiseksi vuonna 2006. Portaali sisältää sekä tietoa laillisista maahanmuuttomahdollisuuksista että EU:hun suuntautuvan laittoman maahanmuuton vaaroista ja seurauksista. Lisäksi harkitaan mahdollisuutta perustaa tietopisteitä esimerkiksi tiettyihin Afrikan maihin ja toteuttaa tiedotuskampanjoita.

b. Turvalliset rajat – ulkorajojen yhdennetty valvonta

18. Yhteisön rajasäännöstö (myös syyskuussa 2006 julkaistava ei-sitova käytännön opas rajavartijoille), asetus paikallisesta rajaliikenteestä ja asetus Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston (Frontex) perustamisesta muodostavat yhdessä oikeudelliset ja operatiiviset puitteet, joiden avulla rajavalvontaa voidaan edelleen kehittää tarkkojen vaatimusten mukaiseksi.

19. Tulevalla ulkorajarahastolla lisätään jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta. Sen tavoitteena on, että jäsenvaltiot jakavat oikeudenmukaisesti vastuun unionin ulkorajojen hallinnan aiheuttamasta taloudellisesta rasituksesta.

20. Jotta yhteisiä rajavalvontaoperaatioita voidaan tehostaa edelleen, Frontex helpottaa teknistä yhteistyötä ja tekee tarvittavia sopimuksia kolmansien maiden, erityisesti naapuri- ja ehdokasmaiden kanssa.

21. EU:ssa tulisi kehittää **yhteisymmärrys yhdennetystä rajavalvonnasta**, joka kattaa kaiken rajavalvontatoiminnan EU:n tasolla. Yhdennetyn rajavalvonnan mallia varten olisi määritettävä myös parhaat käytännöt. Komissio esitti tätä varten asetusehdotuksen[5], jolla perustetaan mekanismi jäsenvaltiolle pikaisen avun antamiseksi ulkorajalla vallitsevaa erityistä painetilannetta varten. Komissio myös laatii vuonna 2007 Frontexista arvion, joka sisältää katsauksen sen nykyisiin tehtäviin ja arvion siitä, pitäisikö sen toimialaa laajentaa. Lisäksi on tarkoitus ottaa käyttöön Schengenin arviointijärjestelyjä täydentävä valvontamekanismi, johon kuuluu ilman ennakkoilmoitusta tehtäviä tarkastuksia.

22. Biometrisellä teknologialla on merkittävä vaikutus rajavalvontajärjestelmiin. Sen mahdollisuuksia on hyödynnettävä rajavalvontaoperaatioiden tehostamiseksi eettiset kysymykset ja perusoikeuksien suojelu huomioiden.

---

[5] KOM(2006) 401, 19.7.2006.

23. Tätä tarkoitusta varten laittoman maahanmuuton torjunnassa olisi käytettävä **yhdennettyä teknologista lähestymistapa (*e-borders*)**. Tiedustelutietoihin perustuvan rajavalvonnan[6] yhteydessä rajatarkastuksissa käytetään matkustajia koskevia ennakkotietoja. Direktiivissä 2004/82/EY asetetaan tietyille liikenteenharjoittajille velvoite toimittaa matkustajiensa passeihin sisältyviä tietoja henkilötarkastuksia ulkorajoilla tekeville viranomaisille. Järjestelmä tulisi ulottaa muihin liikenteenharjoittajiin ja sitä pitäisi vahvistaa edelleen uhka-analyysien ja riskienarvioinnin kehittämiseksi jatkotoimena tämän direktiivin täysimääräiselle täytäntöönpanolle syyskuuhun 2006 mennessä. Tämä edellyttää entistä kattavampaa ja kohdennetumpaa tietojen käyttöä. Laittoman maahanmuuton torjumiseen liittyvässä EU:n yleisen edun tavoittelussa noudatetaan täysin tietosuojavelvoitteita.

24. **Teknologiaa tulisi käyttää myös maahan saapumisen tai maasta poistumisen yhteydessä**. Yhteisön säännöissä ei nykyään säädetä kolmansien maiden kansalaisten automaattisesta rekisteröinnistä heidän saapuessaan EU:n alueelle tai poistuessaan sieltä[7]. Jäsenvaltiot ovat velvollisia leimaamaan kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjat järjestelmällisesti sekä saapumisen että poistumisen yhteydessä, minkä rajavartijat tekevät manuaalisesti kolmannen maan kansalaisen ylittäessä rajan. Oleskeluajan ylittäjät tunnistetaan siis vain vertaamalla saapumis- ja poistumisleimoja.

25. Viisumitietojärjestelmän (VIS) avulla rajavalvontaviranomaiset voivat tarkistaa viisuminhakuhistorian ja sen, onko viisumin esittävä henkilö sama, jolle viisumi on myönnetty. Sillä ei kuitenkaan seurata kolmansien maiden kansalaisten eri saapumiskertoja eikä tarkisteta, ovatko henkilöt poistuneet oleskeluaikansa loppuun mennessä. VIS ei myöskään koske niitä kolmansien maiden kansalaisia, jotka eivät tarvitse viisumia matkustaakseen EU:hun. Schengenin tietojärjestelmän toinen sukupolvi (SIS II) auttaa osaltaan säilyttämään alueella korkean turvallisuustason ilman sisäisiä rajatarkastuksia. Kolmansien maiden kansalaisten yhteydessä rekisteröidyt hälytykset koskevat vain henkilöitä, joilta on kielletty saapuminen Schengen-alueelle. Tämä on erittäin rajallinen joukko verrattuna siihen määrään, mikä olisi rekisteröitävä maahantulo-maastapoistumisjärjestelmään.

26. Edellä mainittuihin VIS:n ja SIS II:n rajoitteisiin puuttumiseksi nykyisiä tietokantoja täydentävän, **yleisen ja automatisoidun maahantulo ja maastapoistumisjärjestelmän kehittäminen** helpottaisi EU:n alueelle saapuvien ja sieltä poistuvien kolmansien maiden kansalaisten maahanmuutto- ja oleskeluoikeusaseman tarkistamista. Näin lisättäisiin jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tarkistaa, onko kolmannen maan kansalainen ylittänyt oleskeluaikansa kyseisellä kerralla tai aiemmin. Tällaista järjestelmää voitaisiin myös käyttää kolmansista maista tulevien työntekijöiden rekisterinä laillisen maahanmuuton, erityisesti kausityöntekijäjärjestelmien, hallinnan helpottamiseksi vuonna 2005 laaditun laillista maahanmuuttoa koskevan toimintapoliittisen suunnitelman mukaisesti.

27. Tällaisen järjestelmän mittavien vaikutusten, rahoituksen suuruuden ja teknisen monimutkaisuuden takia komissio aikoo ensin **käynnistää** vuonna 2006 **kattavan**

---

6 Kyseessä on tietojen kokoaminen ja analysointi uhka-analyysin ja riskienarvioinnin tekemiseksi tiettyjen riskikriteerien vahvistamista varten. Näin rajaviranomaiset voivat seuloa esiin tiettyyn riskiluokkaan kuuluvat matkustajat lisätarkastusten tekemiseksi.

7 Ks. myös KOM(2005) 597, 24.11.2005.

tutkimuksen järjestelmän toteutettavuuden ja suhteellisuuden sekä oikeusvaikutusten (erityisesti tietosuojasääntöjen noudattamisen) arvioimiseksi.

c. Ihmiskaupan torjunta

28. Komission tiedonantoon[8] perustuva ihmiskaupan estämisen ja torjunnan parhaita käytänteitä, vaatimuksia ja menettelyjä koskeva EU:n suunnitelma, jonka neuvosto hyväksyi 1. joulukuuta 2005, muodostaa alan keskipitkän aikavälin toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelma kattaa monia kysymyksiä, esimerkiksi toimenpiteet rikoksen ja sen ulottuvuuksien ymmärtämisen parantamiseksi, ihmiskaupan estämisen, kysynnän vähentämisen, tehokkaamman tutkinnan ja syyttämisen, uhrien suojelun ja tukemisen, turvallisen paluun ja uudelleensopeuttamisen sekä ihmiskaupan torjumiseen kolmansissa maissa liittyvät seikat. Toimintasuunnitelmassa edellytetään nimenomaisesti, että siihen olisi myös sisällytettävä erityisesti heikossa asemassa oleviin ryhmiin, kuten naisiin ja lapsiin, kohdistettavia ehkäisystrategioita.

29. Yhteisö rahoittaa edelleen toimenpiteitä, joilla puututaan ihmiskaupan uhriksi joutumista edistäviin tekijöihin, esim. köyhyyteen, syrjintään ja perus- ja korkeakouluopetuksen vaikeaan saatavuuteen, erityisesti köyhyyden vähentämiseen ja vuosituhattavoitteisiin keskittyvän EU:n kehitysapupolitiikan kautta. Tässä yhteydessä on korostettava, että ihmiskauppiaille maksettavat suuret rahamäärät ovat nettotappioita asianomaisille henkilöille.

30. Toimintasuunnitelman **täytäntöönpanoon liittyviä komission ensisijaisia tavoitteita** ovat tällä hetkellä EU:n tasolla tarvittavien koordinointi- ja yhteistyömekanismien kehittäminen, parhaiden käytänteiden edistäminen uhrien tunnistamisessa ja tukemisessa, verkottuminen, kansainvälisten ja kansalaisjärjestöjen mukaan ottaminen sekä tiedonkeruuta koskevien suuntaviivojen laatiminen.

d. Turvalliset matkustus- ja henkilöllisyysasiakirjat

31. Asiakirjojen turvallisuus liittyy rajatarkastuksiin, mutta on myös tärkeä tekijä maahantulon jälkeisissä toimenpiteissä. Biometriset tunnisteet lisäävät viisumien ja oleskelulupien turvallisuutta, ja tämä puolestaan helpottaa vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöiden rajanylitystä. On ratkaisevan tärkeää, ettei ainoastaan turvata matkustus- ja henkilöllisyysasiakirjoja vaan myös varmistetaan, ettei niitä ole hankittu vilpillisesti esimerkiksi väärennetyillä asiakirjoilla tai henkilöllisyysvarkauksilla. Turvallisuutta ja erityisesti myöntämismenettelyjä koskevista vähimmäisvaatimuksista olisi laadittava **yhteisiä suuntaviivoja**.

32. Komissio tekee myös aktiivisesti yhteistyötä kolmansien maiden, erityisesti naapurimaiden ja Länsi-Balkanin maiden, kanssa, jotta niiden matkustusasiakirjat voitaisiin turvata biometrisillä tiedoilla.

e. Laillistamisen tarkastelu

33. Nykyinen yhteisön lainsäädäntö, Schengen-säännöt mukaan lukien, ei sisällä säännöksiä laillistamisesta eli harkinnanvaraisesta päätöksestä sallia laillinen oleskelu

[8] KOM(2005) 514, 18.10.2005.

alueella, vaan nämä kysymykset kuuluvat jäsenvaltioiden harkintaan. Koska kolmansista maista tulleiden laittomien maahanmuuttajien suuren määrän jatkuvan läsnäolon suvaitseminen valtion alueella on ongelmallista, jotkut jäsenvaltiot ovat viime vuosina toteuttaneet laajamittaisia laillistamisohjelmia. Nämä kansalliset toimenpiteet ovat aiheuttaneet huolestumista ja mielenkiintoa muissa jäsenvaltioissa. Lisäksi tällaiset toimenpiteet saattavat vaikuttaa muihin jäsenvaltioihin, kun sisäiset rajatarkastukset poistetaan Schengenin alueelta. Pitkään oleskelleista kolmansien maiden kansalaisista annetussa direktiivissä 2003/109/EY säädetään myös kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuudesta muuttaa toiseen jäsenvaltioon ja oleskella siellä sen jälkeen, kun ensimmäisessä asuinjäsenvaltiossa on oleskeltu viisi vuotta laillisesti.

34. Komissio on ehdottanut reaktiona viimeaikaisiin tapahtumiin, myös laillistamismenettelyihin, ja neuvoston pyynnöstä yhteisen tietojärjestelmän kehittämistä. Se sisältäisi tietoa kansallisista maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskevista toimenpiteistä, jotka saattavat vaikuttaa muihin jäsenvaltioihin tai koko yhteisöön. Järjestelmän oletetaan olevan toimintavalmiudessa vuonna 2007.

35. Lisäksi pätevän näytön ja ajantasaisen tiedon saamiseksi **vuonna 2007 aloitetaan tutkimus** jäsenvaltioiden laillistamistoimenpiteiden nykyisistä käytänteistä ja vaikutuksista. Tutkimus muodostaa perustan tulevalle keskustelulle muun muassa siitä, tarvitaanko laillistamista koskevaa EU:n yhteistä lainsäädäntöä.

f. Puuttuminen keskeiseen houkuttelevaan tekijään eli pimeän työvoiman käyttöön

36. EU:n keskeinen periaate laittoman maahanmuuton estämisessä on kannustimien poisto kohdemaista. Usein maastamuuttajat yksinkertaisesti etsivät parempaa elämää, ja heitä tulee EU:hun niin kauan kuin elinolot ovat täällä paremmat kuin heidän kotimaissaan. Jäsenvaltiot kannustavat kuitenkin myös itse laitonta maahanmuuttoa suhtautumalla suvaitsevasti kolmansien maiden kansalaisten laittomaan työntekoon. Mahdollisuus löytää työtä laittoman EU:ssa oleskelun aikana[9] on merkittävä houkutteleva tekijä, koska toimivaltaisten viranomaisten ratsioissa kiinnijäämisen riski on tällä hetkellä sekä työnantajalle että työntekijälle hyvin pieni. Lisäksi laittoman työvoiman käyttö erityisesti pienissä ja keskisuurissa yrityksissä ja kausiluonteisessa työssä asettaa selvästi laillisten maahanmuuttokanavien uskottavuuden kyseenalaiseksi ja vähentää jäsenvaltioiden verotuloja. Se voi myös johtaa työntekijöiden vakavaan hyväksikäyttöön tai jopa orjuutta muistuttaviin työoloihin, joita ei voida hyväksyä Euroopan unionissa. Tällaiset olot eivät rajoitu tapauksiin, joissa mukana on järjestäytynyttä rikollisuutta. Laiton työnteko estää työntekijöitä hyötymästä sosiaaliturvasta ja asettaa työnantajat eriarvoiseen asemaan. Työpaikkojen siirtyminen laillisilta työmarkkinoilta harmaaseen talouteen saattaa myös herättää kaunaa, kun laittomasti maassa oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset vievät työpaikat. Tämänkaltaisen työvoiman vähentämisen avulla voitaisiin vähentää hyväksikäytön kestämättömiä muotoja, lisätä verotuloja ja lieventää muukalaisvihamielisiä asenteita.

37. Euroopan työllisyysstrategiassa ja työllisyyden suuntaviivoissa kehotetaan toimintaan laillisen työn edistämiseksi. Esimerkiksi sosiaaliturvan nykyaikaistaminen, välillisten työvoimakustannusten vähentäminen sekä pienituloisten ja vähän koulutettujen

[9] Tässä tiedonannossa laittomalla työnteolla tarkoitetaan mitä tahansa EU:ssa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen harjoittamaa ansiotoimintaa (määritelmä koskee kaikkia kolmansien maiden kansalaisia, joilla ei ole voimassa olevaa oleskelulupaa).

työntekijöiden verotaakan pienentäminen todennäköisesti vähentävät osaltaan kannustimia pimeään työhön ja toisaalta laittomien maahanmuuttajien työhönottoon.

38. Erityisen tärkeää olisi puuttua laittomasti yhteisössä oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tai oleskeluoikeustilanteensa vastaisesti työskentelevien henkilöiden käyttöön työvoimana. Samalla olisi kiinnitettävä huomiota EU:n työvoimamarkkinoiden yleiseen toimivuuteen. Työtä tehdään laajassa mittakaavassa laittomasti etenkin rakennuksilla, ateriapalveluissa ja tekstiiliteollisuudessa – yleensä järjestäytyneiden rikollisverkostojen rekrytoimana – väärennetyn tavaran myynnissä yksityistalouksien kodinhoitotyössä, johon usein liittyy räikeää hyväksikäyttöä. Jotkut jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimenpiteitä laittoman maahanmuuton ja työnteon torjuntakeinojen yhdenmukaistamisesta ja tätä varten säädettyjen valvontakeinojen tehostamisesta vuonna 1995 annetun neuvoston suosituksen[10] mukaisesti. Esimerkiksi työnantajilta voidaan edellyttää, että ne tarkistavat kolmansien maiden kansalaisten tilanteen oleskelu- ja työlupien myöntämisestä vastaavilta viranomaisilta ennen työn tarjoamista. Käyttöön on otettu myös työnantajille määrättäviä seuraamuksia, kuten yrityksen sulkeminen pois julkisista hankintasopimuksista, työhönoton rajoittaminen (mustat listat), rikosoikeudelliset seuraamukset ja yrityksen velvoittaminen maksamaan palauttamiskustannukset. **Ensisijaisen tavoitteen olisi oltava, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön vastaavia toimenpiteitä, jos tätä ei ole vielä tehty, ja että kaikki jäsenvaltiot huolehtivat tehokkaasta täytäntöönpanosta.** Jäsenvaltioiden olisi myös määrättävä tehokkaita seuraamuksia lainsäädännön rikkomisesta, erityisesti työpaikan terveys- ja turvallisuussäännösten laiminlyönneistä, joita usein liittyy laittomaan työntekoon.

39. Komissio aloittaa samaan aikaan vuonna 2006 **vaikutusten ja mahdollisten puutteiden arvioinnin** kokonaisuudesta, johon kuuluvat direktiivi 2002/90/EY ja neuvoston puitepäätös 2002/946/YOS. Näissä säädöksissä määritellään laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja oleskelussa avustaminen sekä vahvistetaan rikosoikeudellisia puitteita ilmiön ehkäisemiseksi. Arvioinnissa tarkastellaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen hiljattain asiassa C-176/03 antaman tuomion vaikutusta. Vaikka kyseiset toimenpiteet olivat luonteeltaan laajempia, ne olivat ensimmäiset EU:n säädökset, joilla puututtiin laittoman maahantulon ja oleskelun avustamiseen. Komissio käynnistää keskustelut jäsenvaltioiden ja asianomaisten sidosryhmien, erityisesti työntekijäjärjestöjen ja ammattiliittojen, kanssa työnantajien vastuusta silloin, kun yritykset ottavat työhön laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia. Komissio arvioi prosessin lopussa, tarvitaanko EU:n tasolla lisätoimenpiteitä, joilla yhdenmukaistettaisiin laittomasti oleskelevia työntekijöitä palkkaaville yrityksille määrättävät seuraamukset.

40. Pimeän työn torjuntaan keskittyviä politiikkoja tulisi tukea **parantamalla tiedottamista** sekä yhteisössä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työstä että jäsenvaltioiden toimenpiteistä sen vähentämiseksi. Tietoa olisi kerättävä myös suoraan pimeiltä työntekijöiltä yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa.

41. Taloudellisista syistä muuttavien henkilöiden maahanpääsyä koskevat EU:n säännöt annettiin äskettäin laillista maahanmuuttoa koskevassa toimintapoliittisessa suunnitelmassa[11]. Tarvitaan sisäänrakennettuja **toimenpiteitä väärinkäytön riskin**

[10] EYVL C 5, 10.1.1996, s. 1.

pienentämiseksi. Toimintapoliittisessa suunnitelmassa ehdotettiin yleisen puitedirektiivin antamista vuonna 2007. Direktiivin tarkoituksena on taata yhteiset oikeudet kaikille laillisesti työskenteleville kolmansien maiden kansalaisille, ja se sisältää toimenpiteet laittoman työnteon torjumiseksi. Tällainen toimenpide olisi esimerkiksi sellaisen yhdistetyn työ- ja oleskeluluvan käyttöönotto, johon liittyisi biometrisiä tunnisteita luotettavan yhteyden luomiseksi asiakirjan ja sen haltijan välille. Lisäksi työnantajille voitaisiin määrätä taloudellinen vastuu tutkijoista, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, annetussa direktiivissä (2005/71/EY) vahvistetun periaatteen mukaisesti.

g. Palauttamispolitiikka

42. Perusoikeuksia noudattava palauttaminen on edelleen yksi EU:n maahanmuuttopolitiikan kulmakivistä. Tehokas palauttamispolitiikka on keskeisessä asemassa varmistettaessa yleisen mielipiteen tukea esimerkiksi lailliselle maahanmuutolle ja turvapaikkojen myöntämiselle.

43. Myös **takaisinottosopimusten tekeminen** säilyy ensisijaisena tavoitteena. Käynnissä olevat neuvottelut on vietävä loppuun. Tarkoituksena on myös ehdottaa uusia valtuuksia neuvotteluille ensin Länsi-Balkanin maiden ja mahdollisimman pian myös tiettyjen naapuripolitiikan piirissä olevien maiden kanssa.

44. Direktiiviehdotus jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä palautettaessa laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia on parhaillaan keskusteltavana Euroopan parlamentissa ja neuvostossa. Se sisältää palauttamista, pakkokeinojen käyttöä, väliaikaista luovuttamista ja uutta maahantuloa koskevia yhteisiä sääntöjä.

45. Yhteisö voi tulevan Euroopan palauttamisrahaston avulla tukea ja kannustaa jäsenvaltioiden ponnisteluja palauttamisen hallinnan eri osatekijöiden parantamisessa, esimerkiksi yhteistyön vahvistamisessa, mikä lisää entisestään jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta.

46. **Yhteisten palautuslentojen järjestämistä** tuetaan kolmella keinolla: neuvoston päätöksessä 2004/573/EY määritellään lentojen oikeusperusta, palautusta valmistelevilla toimilla ja tulevalla palautusrahastolla huolehditaan rahoituksesta ja verkkoteknologiaan perustuvan ICONet-verkoston tarjoama viestintätuki mahdollistaa tarvittavan tietojenvaihdon jäsenvaltioiden välillä. Nämä tekijät muodostavat yhteistyön nykyisen perustan. Frontex antaa tarvittavaa tukea jäsenvaltioiden yhteisten palautusoperaatioiden järjestämisessä ja koordinoimisessa. Lisäksi neuvoston direktiivillä 2003/110/EY vahvistetaan jäsenvaltioiden yhteistyötä lentoteitse tapahtuvan kauttakulun yhteydessä. Komissio harkitsee **uusia ehdotuksia** neuvoston vuonna 2003 antamien päätelmien pohjalta; niissä kehotettiin jäsenvaltioita helpottamaan lyhytkestoista kauttakulkua maitse tai meritse.

47. Asiakirjojen puuttuminen on este laittomien maahanmuuttajien tehokkaalle palauttamiselle, etenkin kun EU:n matkustusasiakirjaa ei edelleenkään hyväksytä useissa kolmansissa maissa. EU:n nykyinen matkustusasiakirja perustuu neuvoston suositukseen vuodelta 1994, ja neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2004 sen

[11] KOM(2005) 669, 21.12.2005.

uudelleentarkastelua koskevat päätelmät. Frontexin on tarkoitus aloittaa työ matkustusasiakirjojen hankkimisen ja kolmansien maiden kansalaisten palauttamisen parhaiden käytänteiden määrittämiseksi.

48. Lisäksi palauttamisesta vastaaville viranomaisille tulisi asettaa **yhteisiä koulutusvaatimuksia** esimerkiksi laatimalla yhteinen koulutuskäsikirja sekä kehittämällä EU:n laajuisia standardi- ja erikoisseminaareja.

h. Tiedonvaihdon parantaminen nykyisten välineiden avulla

49. Jäsenvaltioiden operatiivinen yhteistyö voi onnistua vain, jos ne voivat jakaa teknistä ja strategista tietoa nopeasti ja helposti.

50. ICONet on nyt käyttövalmis. Suunniteltu käyttöoikeuden laajentaminen Europoliin ja Frontexiin vuoden 2006 aikana lisännee verkon tehokkuutta. Tulevaisuudessa ICONet voisi toimia ennakkovaroitusjärjestelmänä palautusoperaatioiden koordinoinnissa sekä maahanmuuton yhteyshenkilöiden tietojenvaihtofoorumina.

51. Maahanmuuton yhteyshenkilöt jäsenvaltioissa hankkivat lähtömaista laitonta maahanmuuttoa koskevia tärkeitä tietoja. **Maahanmuuton yhteyshenkilöiden välistä yhteistyötä olisi helpotettava ja tehostettava** tiedon hyödyntämiseksi paremmin. Alueita, joille tällaisia maahanmuuttoalan yhteyshenkilöiden verkostoja olisi laittoman maahanmuuton aiheuttamien paineiden helpottamiseksi ensisijaisesti perustettava, ovat tietyt Afrikan maat ja Länsi-Balkan.

52. Europol tarjoaa operatiivista ja strategista tukea jäsenvaltioille osana ihmiskaupan ehkäisemistä koskevaa tehtäväänsä. **Operatiivista yhteistyötä** ja viestintää jäsenvaltioiden ja Europolin välillä olisi kuitenkin tehostettava ja vahvistettava. Tätä tarkoitusta varten olisi luotava suunnitelmallista yhteistyötä kansallisten maahanmuuttoviranomaisten, rajavartijoiden, poliisin ja muiden laittomassa maahanmuuton avustamisen ja ihmiskaupan torjumisesta vastaavien lainvalvontavirastojen välille. Yhteistyöhön pitäisi sisältyä myös tiedustelutietojen vaihto ja niiden yhteinen analysointi. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä paremmin yhteisiä tutkintaryhmiä välittäjäverkostojen hajottamiseksi asiaa koskevan puitepäätöksen 2002/465/YOS mukaisesti yhteistyössä Europolin kanssa.

i. Liikenteenharjoittajien vastuu

53. Liikenteenharjoittajien velvoitetta ehkäistä laitonta maahanmuuttoa säännellään erityisesti Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 26 artiklalla, liikenteenharjoittajien vastuuta koskevalla direktiivillä 2001/51/EY ja direktiivillä 2004/82/EY liikenteenharjoittajien velvollisuudesta toimittaa tietoja matkustajista. Näiden **toimenpiteiden vaikutuksista tehdään arvio** puutteiden tai aukkojen löytämiseksi. Vuonna 2001 perustetun, jäsenvaltioiden, kuljetusalan ja avustusjärjestöjen edustajista koostuvan foorumin olisi tarkasteltava mahdollisuuksia yhteistyöhön maahanmuuttoviranomaisten ja liikenteenharjoittajien välillä sekä määritettävä parhaat käytänteet vuoden 2007 aikana.

4. päätelmät

54. Haagin ohjelmassa vahvistetaan, että jo sovittujen toimenpiteiden toteuttaminen on jatkossa olennainen osa EU:n toimia laittomaan maahanmuuttoon puuttumiseksi. Jotta toimenpiteet ovat vaikutuksiltaan halutunlaisia, on ratkaisevan tärkeää, että jäsenvaltiot vaihtavat tietoja epävirallisesti ja komissio valvoo, miten jäsenvaltiot noudattavat nykyistä säännöstöä.

55. Koska lähestymistapa on kuvatulla tavalla monialainen, yhteisön olisi edistettävä yhteistä operatiivista lähestymistapaa, joka perustuu keskinäiseen luottamukseen sekä asiantuntemuksen ja tiedon jakamiseen yhteistyön syventämiseksi ja yhteisten politiikkojen kehittämiseksi. Ehdotetuilla toimenpiteillä on jo vakaa perusta ja niillä edistetään osaltaan Haagin ohjelman tavoitetta parantaa yhteisön kykyä säädellä muuttovirtoja. Komissio raportoi neuvostolle näiden toimenpiteiden toteuttamisessa saavutetusta edistyksestä vuoden kuluttua tämän tiedonannon hyväksymisestä.