EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

2008/2331(INI)

2.2.2009

MIETINTÖLUONNOS

Euroopan yhteisestä maahanmuuttopolitiikasta: periaatteet, toimet ja välineet
(2008/2331(INI))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Simon Busuttil

PR_INI

SISÄLTÖ

Sivu

EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS 3

PERUSTELUT.....10

EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

Euroopan yhteisestä maahanmuuttopolitiikasta: periaatteet, toimet ja välineet (2008/2331(INI))

Euroopan parlamentti, joka

– ottaa huomioon 17. kesäkuuta 2008 annetun komission tiedonannon "Euroopan yhteinen maahantulopolitiikka: periaatteet, toimet ja välineet" (KOM(2008)0359),

– ottaa huomioon alueiden komitean 26. marraskuuta 2008 antaman lausunnon "Euroopan yhteinen maahantulopolitiikka"[1],

– ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston 15. ja 16. lokakuuta 2008 hyväksymän Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen[2],

– ottaa huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi[3],

– ottaa huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 863/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, nopeiden rajainterventioryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta[4],

– ottaa huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleen laadittu toisinto) (KOM(2008)0820)

– ottaa huomioon komission 17. lokakuuta 2008 antaman tiedonannon "Afrikan ja EU:n kumppanuus vuosi Lissabonin jälkeen" (KOM(2008)0617),

– ottaa huomioon komission valmisteluasiakirjan "Ihmiskaupan estämisen ja torjumisen parhaista käytännöistä, vaatimuksista ja menettelyistä laaditun EU:n suunnitelman täytäntöönpanon arviointi ja seuranta" (KOM(2008)0657),

– ottaa huomioon Afrikka–EU-huippukokouksessa Lissabonissa 8.–9. joulukuuta 2007 tehdyn yhteisen Afrikka–EU-strategian ja sen täytäntöönpanoa koskevan ensimmäisen toimintasuunnitelman (2008–2010)[5],

[1] COR/2008/210.
[2] Neuvoston asiakirja 13440/1/08.
[3] EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98.
[4] EUVL L 199, 31.7.2007, s. 30.
[5] Neuvoston asiakirja 7204/08, 3. maaliskuuta 2008.

– ottaa huomioon komission 30. marraskuuta 2006 antaman tiedonannon "Siirtolaisuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan ensimmäinen soveltamisvuosi – tavoitteena kattava eurooppalainen maahanmuuttopolitiikka" (KOM(2006)0735),

– ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston 4.–5. marraskuuta 2004 hyväksymän ohjelman "Haagin ohjelma: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa",

– ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston 15. ja 16. lokakuuta 1999 hyväksymän Tampereen työohjelman, jolla vahvistettiin maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden johdonmukainen lähestymistapa,

– ottaa huomioon 18. joulukuuta 2008 antamansa päätöslauselman EU:n rajaturvallisuusviraston (Frontex) ja Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) arvioinnista ja jatkokehityksestä[1],

– ottaa huomioon 20. marraskuuta 2008 antamansa päätöslauselman ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten[2],

– ottaa huomioon 20. marraskuuta 2008 antamansa päätöslauselman ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista[3],

– ottaa huomioon 2. syyskuuta 2008 antamansa päätöslauselman Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän arvioinnista[4],

– ottaa huomioon 23. huhtikuuta 2008 antamansa päätöslauselman ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä[5],

– ottaa huomioon 26. syyskuuta 2007 antamansa päätöslauselman laillista maahanmuuttoa koskevasta toimintapoliittisesta suunnitelmasta[6],

– ottaa huomioon 26. syyskuuta 2007 antamansa päätöslauselman politiikan ensisijaisista tavoitteista kolmansien maiden kansalaisten laittoman maahanmuuton torjunnassa[7],

– ottaa huomioon 6. heinäkuuta 2006 antamansa päätöslauselman maahanmuuttajien kotouttamista Euroopan unionissa koskevasta strategiasta ja välineistä[8],

---

[1] Hyväksytyt tekstit, P6_TA(2008) 633.
[2] Hyväksytyt tekstit, P6_TA(2008) 557.
[3] Hyväksytyt tekstit, P6_TA(2008) 558.
[4] Hyväksytyt tekstit, P6_TA(2008) 385.
[5] Hyväksytyt tekstit, P6_TA(2008) 168.
[6] EUVL C 219E, 28.8.2008, s. 215.
[7] EUVL C 219E, 28.8.2008, s. 223.
[8] EUVL C 303E, 13.12.2006, s. 845.

– ottaa huomioon Amsterdamin sopimuksen, jonka mukaisesti toimivalta ja vastuu maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa kuuluu yhteisölle, ja EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan,

– ottaa huomioon työjärjestyksen 45 artiklan,

– ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön sekä työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan, kulttuuri- ja koulutusvaliokunnan ja naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon valiokunnan lausunnot (A6-0000/2009),

A. katsoo, että EU:n maahanmuuttoa koskeva yhteinen lähestymistapa on välttämätön etenkin sen vuoksi, että yhteisen alueen sisärajoilla ei ole tarkastuksia, joten yhden jäsenvaltion toiminnalla tai toimimattomuudella on suora vaikutus muihin jäsenvaltioihin,

B. katsoo, että laillinen maahanmuutto tarjoaa mahdollisuuden, josta sekä maahanmuuttajat että jäsenvaltiot voivat hyötyä; katsoo kuitenkin, että laillisen maahanmuuton edistämisessä on edettävä samaa tahtia kuin laittoman maahanmuuton torjuntatoimissa,

C. katsoo, että Euroopan maahanmuuttopolitiikkojen on oltava yhdenmukaisia etenkin ihmisoikeuksia, ihmisarvoa ja turvapaikkaoikeutta koskevien kansainvälisen lainsäädännön sääntöjen kanssa,

Yleisiä huomioita

1. tukee vahvasti korkean tason poliittiseen ja toiminnalliseen solidaarisuuteen, keskinäiseen luottamukseen, avoimuuteen, jaettuun vastuuseen ja yhteisiin toimiin perustuvan eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan laatimista;

2. katsoo, että yhteinen maahanmuuttopolitiikka edellyttää välttämättä myös yhteisen turvapaikkapolitiikan laadintaa, ja suhtautuu myönteisesti selvitykseen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuudesta;

3. toistaa, että maahanmuuton hallinta edellyttää todellista kumppanuutta ja yhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaina toimivien kolmansien maiden kanssa;

4. katsoo, että muutto EU:n alueelle ei ole ratkaisu kehitysmaiden kohtaamiin haasteisiin ja että yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa on tuettava tehokkaan kehitysyhteistyöpolitiikan avulla;

5. on tyytyväinen Eurooppa-neuvoston 16. lokakuuta 2008 hyväksymään Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseen sekä toimenpiteisiin, välineisiin ja ehdotuksiin, joita komissio esittää edellä mainitussa tiedonannossaan Euroopan yhteinen maahanmuuttopolitiikka: periaatteet, toimet ja välineet; kehottaa neuvostoa ja komissiota aloittamaan nopeasti sitoumustensa toteutusvaiheen;

Vauraus ja maahanmuutto

Laillinen maahanmuutto

6. katsoo, että laillisen maahanmuuton avulla voidaan vastata Euroopan väestöä, työmarkkinoita ja osaamisen taitoja koskeviin tarpeisiin; näin edistetään myös kolmansien maiden kehitystä etenkin maahanmuuttajien kotimaahansa tekemien rahalähetysten välityksellä; vaatii, että käyttöön otetaan turvallisia järjestelmiä, jotka helpottavat rahalähetysten tekemistä kolmansiin maihin;

7. katsoo, että laillinen maahanmuutto, joka tarjoaa laillisen, turvallisen ja organisoidun saapumisreitin Euroopan unioniin, voisi olla myös vaihtoehto laittomalle maahanmuutolle;

8. korostaa, että EU:n osaamisen taitojen ja markkinoiden tarpeet on arvioitava kattavasti; katsoo kuitenkin, että jäsenvaltioiden pitäisi voida määrittää itse työmarkkinoidensa työntekijöiden määrä;

9. toistaa, että EU:n houkuttelevuutta korkeasti koulutettujen työntekijöiden silmissä on lisättävä, jolloin huomioon on otettava aivoviennin mahdolliset vaikutukset lähtömaissa, mitä voidaan lieventää väliaikaisen muuton tai kiertomuuton avulla;

10. kehottaa komissiota lisäämään lähtömaissa tiedotusta laillisesta maahanmuutosta ja maahanmuuttajien oikeuksista ja velvollisuuksista EU:ssa;

Kotouttaminen

11. kannattaa laillisten maahanmuuttajien ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kotouttamiseen tähtääviä toimia, joissa kunnioitetaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden identiteettiä ja arvoja, ihmisoikeudet, oikeusjärjestys, demokratia, suvaitsevaisuus ja tasa-arvo mukaan luettuina; myöntää, että kotouttaminen on vaikeampaa maissa, joissa maahanmuuttopaineet ovat merkittäviä;

12. korostaa, että kotouttamisen on pohjauduttava sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen, syrjinnän torjuntaan, yhtäläisiin mahdollisuuksiin, koulutukseen, kulttuurienväliseen vuoropuheluun ja moninaisuuden hallintaan kouluissa ja työpaikoilla;

Turvallisuus ja maahanmuutto

Yhdennetty rajaturvallisuus

13. katsoo, että tehokkaan yhteisen maahanmuuttopolitiikan ennakkoedellytyksenä on ulkorajojen yhdennetty turvallisuus ja että sitä on kehitettävä yhdessä muiden, etenkin tullivalvontaa ja turvallisuusuhkien ehkäisyä koskevien politiikkojen kanssa;

14. korostaa, että yhdennetty rajaturvallisuus edellyttää lisäinvestointeja uusiin teknologioihin, kuten biometriikkaan, sekä tietosuojan ja yksityisyyden suojaa koskevan lainsäädännön huomioon ottamista;

15. vaatii, että nykyiset kansalliset Schengen-viisumit korvataan yhtenäisillä eurooppalaisilla Schengen-viisumeilla, mikä mahdollistaa kaikkien viisuminhakijoiden tasavertaisen kohtelun, ja että selvitetään mahdollisuutta luoda järjestelmä, jossa kolmansien maiden kansalaisten on hankittava sähköinen matkustuslupa ennen EU:n alueelle matkustamista;

Laiton maahanmuutto

16. on pahoillaan, että Euroopan parlamentin toistuvista pyynnöistä huolimatta edistyminen laittoman maahanmuuton torjunnassa on hidasta ja riittämätöntä;

17. on järkyttynyt laittomiin merimuuttoreitteihin etenkin EU:n eteläisillä merirajoilla liittyvistä humanitaarisista tragedioista, kun ihmiset lähtevät Afrikan rannikoilta veneellä vaaralliselle matkalle kohti Eurooppaa; vaatii painokkaasti nopeaa toimintaa tämän humanitaarisen tragedian päättämiseksi lopullisesti;

18. katsoo, että vaikka Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston (Frontex) budjettivaroja on Euroopan parlamentin vaatimuksesta toistuvasti lisätty, virasto ei edelleenkään kykene toiminnan tehokkaaseen koordinointiin EU:n ulkorajoilla;

19. on tyytyväinen komission aloitteeseen ehdottaa Frontexin tehtävien uudelleenarviointia ja katsoo, että Frontexin valtuuksia on vahvistettava nopeasti etenkin laajentamalla sen toiminnallisia valmiuksia ja kykyä toteuttaa jatkuvasti tehtäviä alueilla, joihin kohdistuvat maahanmuuttopaineet ovat suuret;

20. katsoo, että Frontexin tehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen edellyttää asianmukaisia, muun muassa taloudellisia resursseja ja kehottaa, että jäsenvaltiot lisäävät teknisten keinojen yhdistämistä ja että komissio antaa lainsäädäntöehdotuksia pakollisesta yhteisvastuullisuudesta CRATE-työkalupakin (jäsenvaltioiden ulkorajatarkastuksissa ja -valvonnassa käytettävissä olevan teknisen kaluston) käyttämiseksi samoin perustein kuin suunnitellun nopeiden rajainterventioryhmiä (Rabit) koskevan lainsäädäntöehdotuksen;

21. kehottaa Frontexia ja komissiota tekemään tutkimuksen, joka sisältää arvioita Frontexin mahdollisuudesta saada käyttöönsä oma kalusto sekä siitä, että Frontex muutetaan EU:n rannikkovartiolaitokseksi;

22. katsoo, että Frontex voi toimia täydellä teholla vain, mikäli täydennystoimia, kuten takaisinottotoimia ja yhteistyötä kolmansien maiden kanssa tehostetaan; kehottaa komissiota tukemaan Frontexia tässä suhteessa;

23. kannattaa sitä, että virastoon perustetaan erikoistuneita toimistoja, joissa otetaan huomioon erilaiset tilanteet etenkin itäisillä maarajoilla ja eteläisillä merirajoilla;

24. muistuttaa, että laitonta maahanmuuttotoimintaa pyörittävät usein rikollisverkostot, joiden toiminta on toistaiseksi ollut tehokkaampaa kuin yhteinen eurooppalainen toiminta; on vakuuttunut, että nämä julkeat verkostot ovat vastuussa satojen ihmisten hukkumiskuolemista vuosittain; kehottaa näin ollen komissiota ja neuvostoa

kaksinkertaistamaan ponnistuksensa järjestäytyneen rikollisuuden ja ihmiskaupan torjunnassa;

Palauttaminen

25. katsoo, että laittomasti jäsenvaltioiden alueella oleskelevat maahanmuuttajat, joita ei suojella kansainvälisesti, on palautettava; on näin ollen tyytyväinen palauttamisdirektiivin hyväksymiseen ja kehottaa jäsenvaltioita saattamaan sen osaksi kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pian; kehottaa jäsenvaltioita varmistamaan, että palauttaminen tapahtuu lainsäädäntöä ja asianosaisten henkilöiden ihmisarvoa kunnioittaen ja että etusijalle asetetaan vapaaehtoinen paluu;

26. kehottaa komissiota varmistamaan, että kolmansien maiden velvollisuus ottaa takaisin EU:n alueella laittomasti oleskelevat kansalaisensa 13. kesäkuuta 2000 allekirjoitetun Cotonoun sopimuksen 13 artiklan mukaisesti pannaan tehokkaasti täytäntöön; vaatii näiden säädösten vahvistamista uutta AKT (Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtiot) -sopimusta koskevissa neuvotteluissa;

27. korostaa, että palauttamispolitiikkaan on lisättävä palauttamispäätösten vastavuoroista tunnustamista koskeva aito eurooppalainen ulottuvuus; pyytää jäsenvaltioita lisäämään yhteistyötä palauttamispäätösten täytäntöönpanossa ja vahvistamaan Frontexin roolia yhteisissä palauttamisoperaatioissa;

28. kehottaa vahvistamaan yhteistyötä lähtömaiden kanssa esimerkiksi konsuliyhteistyötä lisäämällä takaisinottomenettelyiden helpottamiseksi ja kehottaa komissiota arvioimaan nykyiset takaisinottosopimukset niiden täytäntöönpanon helpottamiseksi ja huomioimiseksi tulevissa sopimusneuvotteluissa;

Solidaarisuus ja maahanmuutto

Jäsenvaltioiden välinen koordinointi

29. on pahoillaan, että jäsenvaltiot eivät ole osoittaneet riittävästi solidaarisuuttaan kasvavan maahanmuuttohaasteen edessä; kehottaa, että yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa puiteohjelmaa vuosille 2007–2013[1] ja sen neljää rahoitusvälinettä tarkastellaan nopeasti uudelleen, jotta välineet vastaisivat lisääntyvien maahanmuuttopaineiden mukanaan tuomiin uusiin realiteetteihin ja jotta niiden avulla voitaisiin vastata kiireellisiin tarpeisiin esimerkiksi silloin, kun maahanmuuttajia on kerralla suuri määrä;

30. on tyytyväinen, että jäsenvaltiot ovat solidaarisuustarpeen suhteen sitoutuneet edellä mainittuun Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseen; on erityisen tyytyväinen, että käyttöön on otettu vapaaehtoinen vastuun jakamisen mekanismi, jonka avulla jäsenvaltioissa, joiden kansallinen turvapaikkajärjestelmä on erityisen ja kohtuuttoman paineen alla etenkin maantieteellisen tai demografisen tilanteensa vuoksi, oleskelevat kansainvälistä suojelua saavat henkilöt voidaan sijoittaa EU:n sisällä

[1] (KOM(2005)0123).

uudelleen toisiin jäsenvaltioihin; on niin ikään tyytyväinen, että tähän tarkoitukseen on EU:n vuoden 2009 talousarvioissa varattu 5 miljoonaa euroa Euroopan pakolaisrahastoon liittyvinä varoina; kehottaa komissiota panemaan mekanismin täytäntöön viipymättä ja antamaan välittömästi lainsäädäntöaloitteen vastaavan pysyvän mekanismin perustamisesta Euroopan tasolla;

31. kannattaa neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 (Dublin-asetus)[1] tarkistamista turvapaikkahakemusten käsittelyvastuun tasapuolisen jaon varmistamiseksi;

Yhteistyö kolmansien maiden kanssa

32. on pahoillaan, että lukuun ottamatta Espanjan merkittävää yhteistyötä kolmansien maiden, kuten Senegalin kanssa yhteistyö kolmansien maiden kanssa ei ole tuottanut riittävästi tuloksia; kehottaa, että kolmansia kauttakulku- ja lähtömaita tuetaan kohdennetusti, jotta ne voivat luoda tehokkaat rajavalvontavalmiudet, joihin Frontex osallistuu toteuttamalla rajavalvonnan avustusoperaatioita kyseisissä maissa;

33. korostaa, että kaikissa lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävissä sopimuksissa on oltava maahanmuuttoyhteistyötä koskeva kohta, ja vaatii, että kolmansien maiden kanssa toteutetaan kunnianhimoista poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön politiikkaa ihmiskauppaa harjoittavien kansainvälisten rikollisjärjestöjen torjumiseksi ja syyllisten saattamiseksi oikeuden eteen; kehottaa komissiota vahvistamaan kolmansille maille osoittamaansa tukea, myös taloudellista ja teknistä;

34. korostaa kehitysyhteistyöpolitiikan merkitystä kolmansissa lähtö- ja kauttakulkumaissa keinona vastata maahanmuuttohaasteeseen jo sen syntysijoilla; kehottaa parantamaan EU:n maahanmuutto- ja kehitysyhteistyöpolitiikkojen koordinointia ja ottamaan siinä huomioon strategiset tavoitteet, kuten vuosituhannen kehitystavoitteet;

0
0 0

35. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle ja komissiolle sekä jäsenvaltioiden hallituksille ja parlamenteille.

[1] EUVL L 50, 25.2.2003, s. 1.

PERUSTELUT

Johdanto

Maahanmuutto on kiistatta yksi Euroopan tämän hetken merkittävimmistä haasteista. Voimme pyrkiä vastaamaan haasteeseen joko hyväksymällä toimintatapoja, joilla se on muutettavissa mahdollisuudeksi, tai hoitamalla tilanteen huonosti, mikä tulee kalliiksi kaikille asianosaisille.

Kokemus on osoittanut, että maahanmuutto on yhteinen huolenaihe, jonka osalta EU:n jäsenvaltiot voivat, ja niiden kuuluukin, tehdä yhteistyötä yhteisen edun saavuttamiseksi. Yksittäiset valtiot koostaan riippumatta ovat ponnistelleet asianmukaisen ratkaisun löytämiseksi. Tämä koskee etenkin vapaan liikkuvuuden aluetta ja Schengen-aluetta.

Yhteisten ulkorajojen vuoksi yhden jäsenvaltion toiminta tai toimimatta jättäminen vaikuttaa muiden jäsenvaltioiden etuihin. Samoin yhteen yksittäiseen jäsenvaltioon kohdistuvat maahanmuuttopaineet ovat koko unionia koskeva huolenaihe. EU:n on tämän vuoksi otettava ratkaiseva asema yhteisen eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan luomisessa.

Esittelijä katsoo, että aidosti yhteisen eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan rakentamisen prosessi on nyt saavuttanut vauhdin, jossa sitä ei enää voida pysäyttää, ja Euroopan unionin on tartuttava tähän mahdollisuuteen. Muuten tulemme kaikki katumaan sitä.

Tampere (1999–2004) ja Haag (2004–2009) -ohjelmien tuloksena oli merkittäviä saavutuksia, ja Euroopan parlamentin panokseen on oltu kokonaisuudessaan tyytyväisiä. Maahanmuuttopolitiikka on kuitenkin edelleen hajanaista, ja osatekijät on yhdistettävä yhdeksi johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. On myös vielä paljon muuta tehtävää. Tarvitaan yhteistä poliittista näkemystä, joka perustuu aiempiin saavutuksiin, mutta joka suuntaa tulevaisuuteen. Tämän saavuttamiseksi tarvitaan lisää kunnianhimoa, ja EU:n jäsenvaltioiden on unohdettava kansallinen ylpeytensä ja suostuttava tekemään parempaa yhteistyötä.

Esittelijä on tyytyväinen siihen, että Eurooppa-neuvosto hyväksyi 16. lokakuuta 2008 Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen, jossa tunnustetaan täysin selvästi Euroopan tarve edistyä yhteisen politiikan kehittämisessä. Yhteisen maahanmuuttopolitiikan periaatteet, toimet ja välineet määritetään lopultakin, ja Euroopan parlamentin vaalikauden 2004–2009 lähetessä loppuaan esittelijä pyrkii luonnostelemaan tässä mietinnössä suuntaviivat, joiden mukaan parlamentin näkemystä Euroopan yhteisestä maahanmuuttopolitiikasta olisi muokattava tulevina vuosina.

Mietinnössä pyritään tarkastelemaan kaikkia maahanmuuton ulottuvuuksia kokonaisvaltaisen käsityksen antamiseksi. Yksittäisistä välineistä ja toimista tarvitaan kuitenkin perusteellisia lisäselvityksiä.

Eurooppa on vaarassa jäädä jälkeen tapahtumista

Eurooppa on vaarassa jäädä jälkeen tapahtumista, jos se ei kiireesti ryhdy muokkaamaan yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa. Havaitut dramaattiset tapahtumat ovat osoittaneet, että olemme jo nyt myöhässä. Maahanmuuttopaineet ovat lisääntyneet viime vuosina unionin

uusilla itä- ja etelärajoilla. Etelässä paineet ovat olleet erityisen suuria, kun veneellä maahan pyrkivät ihmiset lähtevät vaarallisille matkoille toivoen pääsevänsä Eurooppaan.

Näiden matkojen seurauksena tapahtuu kuolemaan johtavia inhimillisiä tragedioita, satoja ihmishenkiä menetetään vuosittain merellä ja järkyttävää on, että kaikki tämä voi tapahtua huomaamatta. Välimerellä ja Kanarian saarten vesillä sanotaan kuolleen vuonna 2007 enemmän ihmisiä kuin Libanonin sodassa, ja vuonna 2008 ihmisiä kuoli merellä enemmän kuin Gazan sodassa. Tämä inhimillinen tragedia on lopetettava heti.

Tuhansia maahanmuuttajia pelastetaan merillä, ja tässä EU:n jäsenvaltioilla on merkittävä vastuu. Esimerkiksi Maltalle vuonna 2008 saapuneista 2700 maahanmuuttajasta yli 2000 henkeä pelastettiin merellä, jossa laivalasteittain maahanmuuttajia matkalla Lampedusaan (Italia) joutui hätään ja säännöllisesti vaarallisiin meripelastusoperaatioihin joutuvat Maltan asevoimien merijoukot pelastivat nämä.

Maahanmuuttopaineet kohdistuvat toisiin jäsenvaltioihin voimakkaampina kuin toisiin. Erityisesti paineet ovat kohdistuneet Kanariansaariin (Espanja), Lampedusaan (Italia), Maltaan ja Kyprokseen sekä Kreikan kaltaisiin jäsenvaltioihin. Lampedusaan tai Kanariansaarille saapuvat maahanmuuttajat voidaan kuitenkin siirtää nopeasti Italian tai Espanjan mantereelle, mutta Maltalle saapuvia ei voida siirtää, koska Euroopan maahanmuuttopolitiikka ei vielä mahdollista tällaista EU:n sisäistä siirtoa.

Euroopan maahanmuuttopolitiikan on tämän vuoksi oltava myös solidaarista niitä jäsenvaltioita kohtaan, jotka sijaitsevat unionin ulkorajoilla ja jotka myös suojelevat unionin ulkorajoja. Kun maahanmuuttajat saapuvat näihin valtioihin, suuntana on siirtyminen aikanaan muille unionin alueille.

1. Vauraus ja maahanmuutto

Jos Eurooppa ei halua muuttua linnoitetuksi maanosaksi, joka kieltäytyy tunnustamasta ilmeistä houkuttavuuttaan kolmansista maista peräisin olevalle maahanmuutolle, yhteiseen maahanmuuttopolitiikkaan on sisällyttävä sääntöjä laillisesta pääsystä Eurooppaan. Laillinen reitti Eurooppaan merkitsee todellakin myös laittomien reittien laajuuden ja houkuttavuuden suurta vähentämistä.

Ei juurikaan puhuta siitä, että laillinen maahanmuutto voisi edistää EU:n talouskasvua ja erityisesti niiden jäsenvaltioiden talouskasvua, jotka työmarkkinatilanteensa tai väestötilanteensa vuoksi tarvitsevat maahanmuuttajia. Lisäksi maahanmuuttajat lähettävät rahaa kotimaihinsa ja edistävät näin lähtömaiden kehitystä. Asianmukaisesti järjestettynä laillinen maahanmuutto voisi saada aikaan kaikkia hyödyttävän tilanteen.

1.1 Laillinen maahanmuutto

Laillista maahanmuuttoa on hallittava selkein, avoimin ja tasapuolisin säännöin, vaikka tässä kehitysvaiheessa on selvää, että jokaisen jäsenvaltion on voitava valvoa niiden työntekijöiden määrää, jotka se voi integroida työmarkkinoilleen ottaen asianmukaisesti huomioon yhteisön etuuskohtelun. Sinisen kortin käyttöönoton jälkeen nyt on aika myös edetä ja tarjota mahdollisuuksia vähemmän koulutetuille työntekijöille sekä kausityöntekijöille.

On myös tarkasteltava aivovuodon vaikutuksia, mutta koska kolmansista maista joka tapauksessa muuttaa korkeatasoista työvoimaa, ei Euroopan kannata menettää sitä. Kielteisten vaikutusten lieventämiseksi esittelijä ehdottaa "aivokiertoa" siten, että kannustetaan väliaikaista muuttoa tai kiertomuuttoa.

1.2 Kotouttaminen

Laillisesti saapuvien maahanmuuttajien, jotka voivat jäädä pidemmäksi aikaa, kotouttamista on tuettava, koska siitä on hyötyä sekä maahanmuuttajille että vastaanottaville yhteiskunnille. Poliittisten välineiden on mahdollistettava maahanmuuttajien kotouttaminen siten, että nämä osallistuvat paikallisyhteisöönsä, vaalitaan moninaisuutta työpaikoilla ja kouluissa ja torjutaan syrjintää. Kotoutumista toivovien maahanmuuttajien on kuitenkin oltava valmiita kunnioittamaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden identiteettiä ja arvoja ihmisoikeudet, oikeusjärjestys, demokratia, suvaitsevaisuus ja tasa-arvo mukaan luettuina. Kotouttaminen on tietenkin vaikeampaa valtioissa, joihin kohdistuu poikkeuksellisia maahanmuuttopaineita, koska näillä valtioilla ei ole valmiuksia kotouttaa suurta maahanmuuttajien määrää, ja maahanmuuttajat aikovat usein joka tapauksessa siirtyä muualle Eurooppaan.

2. Turvallisuus ja maahanmuutto

Euroopan unioni voi olla uskottava laillisen maahanmuuton alalla vain, jos se osoittaa ensin pystyvänsä hallitsemaan laitonta maahanmuuttoa. Esittelijä katsoo, ettei Eurooppa ole saanut kollektiivisesti aikaan riittävästi tuloksia torjuakseen laitonta maahanmuuttoa ja että edistyminen on edelleen hidasta ja riittämätöntä. Tämä johtuu pääosin sellaisten yhteisten eurooppalaisten välineiden puutteesta, jotka auttaisivat tukkimaan laittoman maahanmuuton sisääntuloreitit. Ei siis ole yllättävää, että maahanmuuttoreitit aina löytävät heikoimman kohdan. Euroopan on saatava vahva johtoasema laittoman maahanmuuton kertakaikkisessa lopettamisessa, varsinkin kun se usein perustuu järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja ihmiskauppaan ja johtaa onnettomien uhrien kauheisiin kuolemantapauksiin.

2.1 Yhdennetty rajavalvonta

Jäsenvaltioiden on säilytettävä rajojensa täysimääräinen valvonta. Todellisuudessa on kuitenkin käynyt ilmi, että koostaan riippumatta valtiot, joihin kohdistuu maahanmuuttopaineita, eivät ole kyenneet suojaamaan rajojaan tehokkaasti. Yhteisössä on siis käytettävä kaikkia asianmukaisia välineitä, varsinkin biometriikan kaltaista uutta teknologiaa, niiden auttamiseksi tässä tehtävässä.

2.2 Frontex

Esittelijä katsoo, että Frontex-virasto on edelleen ihanteellinen keino ohjata yhteisön yhteisiä laittoman maahanmuuton vastaisia toimia. Parlamentti on jo tukenut virastoa lisäämällä sen toimintamäärärahoja yli 50 miljoonaa euroa. Virasto ei kuitenkaan ole toiminut tarpeeksi tehokkaasti ja sitä on tämän vuoksi vahvistettava niin rahoitusvarojen kuin toimintavalmiuksien osalta. Tämän vuoksi on myös perustettava pakollisen yhteisvastuullisuuden järjestelmä, jossa viraston luetteloon (CRATE) resursseja osoittavat jäsenvaltiot todella täyttävät lupauksensa ja osallistuvat sen tehtäviin. Valitettavasti kokemus on tähän mennessä osoittanut, että Frontexin tehtävät, varsinkin rannikkovartiostotehtävät, ovat kangerrelleet, koska jäsenvaltiot eivät ole toimineet tuloksellisesti tai osallistuneet niihin.

Tämän vuoksi näitä tehtäviä on tarkasteltava uudelleen ja on pohdittava myös sitä, tarvitseeko virasto omat resurssit. Frontexin toiminta ei myöskään voi olla täysin tehokasta ilman asianmukaisen tason yhteistyötä kolmansissa maissa ja näiden kanssa.

2.3 Palauttaminen

Kolmansien maiden kansalaisten, jotka oleskelevat laittomasti EU:n alueella, on poistuttava, tai heidät on palautettava. Tehokkaat palauttamistoimenpiteet ovatkin välttämättömiä. On suosittava vapaaehtoista palaamista, ja jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä palauttamisessa, myös yhteisten palauttamisoperaatioiden järjestämisessä, johon Frontex osallistuu.

3. Solidaarisuus ja maahanmuutto

Yhteisen maahanmuuttopolitiikan on perustuttava solidaarisuuteen, mutta tähän mennessä se on puuttunut, ja aivan liian usein jäsenvaltiot, joihin kohdistuu voimakkaita maahanmuuttopaineita, jäävät oman onnensa varaan. Tämä on vuorostaan heikentänyt luottamusta Euroopassa. Lissabonin sopimus voisi herättää uutta luottamusta unionissa, sillä sen määräyksillä edistetään unionin yhteisiä maahanmuuttoalan toimia koskevien valmiuksien vahvistamista.

3.1 Jäsenvaltioiden välinen koordinointi

Vuosien 2007–2013 yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan puiteohjelman rahoitusvälineet ovat merkinneet askelta oikeaan suuntaan, mutta niiden käynnistyminen on tapahtunut liian hitaasti ja niitä on tarkistettava siten, että otetaan huomioon muuttuvista skenaarioista seuraavat uudet realiteetit.

Esittelijä katsoo, että Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa suunniteltu taakanjakomekanismi olisi pantava täytäntöön mahdollisimman pian, ja kehottaa Euroopan komissiota panemaan mekanismin viipymättä täytäntöön. Aluksi tämä pitää sisällään vapaaehtoisen ohjelman, joka mahdollistaa kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden EU:n sisäisen uudelleen ohjaamisen erityistä ja kohtuutonta painetta kokevista jäsenvaltioista toisiin jäsenvaltioihin. Parlamentti on jo hyväksynyt EU:n vuoden 2009 talousarviosta 5 miljoonaa euroa Euroopan pakolaisrahastoon tässä tarkoituksessa. Tästä saatavien kokemusten perusteella komission on ehdotettava, kuinka mekanismi voitaisiin muuttaa sitovaksi ja pysyväksi välineeksi.

Solidaarisuutta on sovellettava myös pelastusoperaatioissa kolmansille valtioille kuuluvilla merialueilla sekä tarkistamalla Dublin-asetusta.

3.2 Yhteistyö kolmansien maiden kanssa

Lopuksi, yhteinen maahanmuuttopolitiikka ei voi toimia ilman mielekästä kumppanuutta kolmansien maiden kanssa, olivatpa nämä lähtö- tai kauttakulkumaita.

Kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön ratkaiseva merkitys on jo kiistatta osoitettu. Esimerkiksi vuonna 2008 Espanjan Senegalin ja Mauritanian kanssa tekemän yhteistyön ansiosta Kanariansaarille saapuvien maahanmuuttajien määrä laski huomattavat 70 prosenttia. Toisaalta Välimeren alueen keskiosassa sijaitseva Libya ei ole ollut halukas yhteistyöhön, ja

maahanmuuttajien määrä on kasvanut.

Maahanmuuttoasiat on tämän vuoksi integroitava täysimääräisesti unionin kehitysyhteistyöpolitiikkaan ja muuhun ulkoiseen politiikkaan. Tämän vuoksi esittelijä uskoo, että kaikkiin kolmansien maiden kanssa tehtäviin sopimuksiin on sisällytettävä yhteistyötä maahanmuuttoasioissa koskevat luvut, jotka sisältävät laillista maahanmuuttoa, laittoman maahanmuuton valvontaa ja takaisinottoa koskevat säännökset. Tiettyihin kolmansiin maihin on perustettava alueelliset toimistot, jotka tarjoavat käytännön apua laillisen maahanmuuton ja maahanmuuttajien vapaaehtoisen paluun aloilla.