



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 18. lokakuuta 2023
(OR. en)

14009/23

VISA 201
COEST 548
COWEB 123
MIGR 323
FRONT 307
ASIM 90
COMIX 445

SAATE

Lähettäjä: Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine
DEPREZ

Saapunut: 18. lokakuuta 2023

Vastaanottaja: Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri

Kom:n asiak. nro: COM(2023) 730 final

Asia: KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA
NEUVOSTOLLE **KUODES VIISUMIVAPAUDEN
KESKEYTTÄMISMEKANISMIN MUKAINEN KERTOMUS**

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2023) 730 final.

Liite: COM(2023) 730 final



Bryssel 18.10.2023
COM(2023) 730 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE
KUODES VIISUMIVAPAUDEN KESKEYTTÄMISMEKANISMIN MUKAINEN
KERTOMUS

Sisältö

JOHDANTO	2
I. EU:N NAAPURIALUEIDEN MAAT	6
1. MAAT, JOTKA OVAT KUULUNEET VIISUMIVAPAUDEN PIIRIIN ALLE SEITSEMÄN VUOTTA	6
GEORGIA	6
UKRAINA	12
2. MAAT, JOTKA OVAT KUULUNEET VIISUMIVAPAUDEN PIIRIIN YLI SEITSEMÄN VUOTTA	17
ALBANIA	17
BOSNIA JA HERTSEGOVINA	21
MOLDOVA	24
MONTENEGRO	27
POHJOIS-MAKEDONIA	30
SERBIA	33
II. MUUT VIISUMIVAPAUDEN PIIRIIN KUULUVAT MAAT	37
SIJOITTAJIEN KANSALAISUUSJÄRJESTELYJÄ TOTEUTTAVAT VIISUMIVAPAAT MAAT 37	
VANUATU	38
ITÄ-KARIBIAN VALTIOT	40
PÄÄTELMÄT	42

JOHDANTO

Viisumivapaus on yksi EU:n harjoittaman muuttoliikettä, turvallisuutta ja oikeutta koskevan yhteistyön pilareista. Se helpottaa liikkumista ja ihmisten välisiä yhteyksiä.

Asetuksen (EU) 2018/1806¹ ('viisumiasetus') 8 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että komissio valvoo asianmukaisesti sitä, että ne kolmannet maat, joiden kansalaiset on viisumivapautta koskevan vuoropuhelun seurauksena vapautettu viisumipakosta heidän matkustaessaan EU:hun, noudattavat jatkuvasti viisumivapauteen liittyviä vaatimuksia. Tätä tarkoitusta varten komissio on antanut vuodesta 2017 alkaen viisi viisumivapauden keskeyttämismekanismien mukaista kertomusta², joissa käsitellään viisumivapauden saaneita maita Länsi-Balkanilla (Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Serbia) ja itäisen kumppanuuden piirissä (Georgia, Moldovan tasavalta, jäljempänä 'Moldova', ja Ukraina).

Komissio antoi 30. toukokuuta 2023 tiedonannon³, joka perustuu näiden kertomusten havaintoihin ja eri puolilla maailmaa sijaitsevien maiden kanssa käytössä olevien EU:n viisumivapausjärjestelmien⁴ yleiseen valvontaan. Tiedonannossa tuotiin esiin tärkeimmät viisumivapausjärjestelmien toiminnassa havaitut laittomaan muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyvät haasteet ja nykyisen viisumivapauden keskeyttämismekanismien suurimmat puutteet sekä ilmoitettiin, että mahdollisista keinoista vastata näihin haasteisiin ja parantaa mekanismeja järjestetään kuulemisprosessi.

Yksi tiedonannossa esitetyistä näkökohdista koski tarvetta tehostaa viisumivapaiden maiden valvontaa Eurooppa-neuvoston 9. helmikuuta 2023 hyväksymien päätelmien⁵ mukaisesti. Kuten puheenjohtaja von der Leyen ilmoitti Eurooppa-neuvostolle 20. maaliskuuta 2023 lähettämässään kirjeessä, komissio esittää tänään lainsäädäntöehdotuksen viisumivapauden keskeyttämismekanismien tarkistamisesta⁶ sekä uuden strategisen ja kattavan viisumivapauden keskeyttämismekanismia koskevan kertomuksen. Yksi ehdotuksen keskeisistä tavoitteista on laajentaa komission valvonta- ja raportointitehtäviä ja täsmentää, että viisumivapauden keskeyttämismekanismia koskeva kertomus voi kattaa myös EU:n naapurimaiden ulkopuoliset maantieteelliset alueet. Kertomuksessa keskityttäisiin niihin kolmansiin maihin, joiden erityiset ongelmat voivat johtaa keskeyttämismekanismien käynnistämiseen, jos niihin ei puututa.

Kuten asetuksen (EU) 2018/1806 8 artiklan 4 kohdassa edellytetään, kertomuksessa arvioidaan viisumivapauden vaatimusten jatkuvaa noudattamista maissa, jotka ovat saaneet viisumivapautta koskevan vuoropuhelun päätökseen alle seitsemän vuotta sitten (Georgia ja Ukraina). Toisaalta taas raportoitaessa maista, jotka ovat saaneet viisumivapautta koskevan vuoropuhelun päätökseen yli

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1806, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, EUVL L 303, 28.11.2018, s. 39.

² COM(2017) 815 final (ensimmäinen kertomus), COM(2018) 856 final (toinen kertomus), COM(2020) 325 final (kolmas kertomus), COM(2021) 602 final (neljäs kertomus) ja COM(2022) 715 final/2 (viides kertomus).

³ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle EU:n viisumivapausjärjestelmien valvonnasta (COM(2023) 297 final).

⁴ Lueteltu asetuksen (EU) 2018/1806 liitteessä II.

⁵ Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous (9. helmikuuta 2023) – Päätelmät, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/fi/pdf> Eurooppa-neuvosto korosti, että ”[n]aapurimaiden viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen EU:n viisumipolitiikan kanssa on kiireellistä ja ratkaisevan tärkeää muuttoliikkeen hallinnan sekä tarpeen mukaan viisumivapauden yleisen toimivuuden ja kestävyuden kannalta” ja että ”naapurimaiden viisumipolitiikan valvontaa olisi tehostettava”.

⁶ COM(2023) 642 final.

seitsemän vuotta sitten (Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Moldova, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Serbia)⁷, keskitytään näiden maiden kanssa sovittuihin viisumivapausjärjestelmiin liittyviin erityisiin haasteisiin, kuten viisumipolitiikan yhdenmukaistamiseen, sijoittajien kansalaisuusjärjestelyihin, takaisinottoa koskevaan yhteistyöhön ja perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin.

Kaikkien kahdeksan maan osalta edellytyksiin liittyviä kysymyksiä, joita on käsitelty maiden käymissä viisumivapautta koskevissa vuoropuheluissa, arvioidaan laajentumisprosessin yhteydessä luvussa 23, Oikeuslaitos ja perusoikeudet, ja luvussa 24, Oikeus- ja sisäasiat. Niistä raportoidaan perusteellisesti tulevassa komission vuosittaisessa laajentumispaketissa. Laajentumispaketissa raportoidaan yksityiskohtaisesti myös ehdokasvaltioiden ja mahdollisten ehdokkaiden pyrkimyksistä vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta ja korruption torjuntaa. Nämä ovat osa niin sanottuja peruseriaatteita, jotka ovat liittymisprosessin kulmakivi ja määräävät kumppaneiden yleisen etenemisvauhdin niiden tiellä kohti EU:ta.

Länsi-Balkanin osalta kertomus perustuu komission 5. joulukuuta 2022 esittämän muuttoliikkeen hallintaa tällä reitillä koskevan EU:n toimintasuunnitelman⁸ käynnissä olevaan täytäntöönpanoon. Toimintasuunnitelma on vastannut muiden haasteiden lisäksi Länsi-Balkanin reitin kautta EU:hun suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen vuonna 2022 tapahtuneeseen kasvuun. Jäsenvaltioiden ulkorajojen lisääntyneet ylitykset johtuivat jossakin määrin alueen kautta tapahtuneesta luvattomasta edelleen liikkumisesta ja Länsi-Balkanin maihin viisumivapaasti saapuneista, jotka matkustivat edelleen EU:hun. Toimintasuunnitelma on auttanut varmistamaan maahantulijoiden määrän pienenemisen. Sen tavoitteena on kehittää yhteisiä, koordinoituja EU:n tason toimia sekä vahvistaa edelleen EU:n ja Länsi-Balkanin kumppanimaiden välistä yhteistyötä muuttoliikeasioissa. Toimintasuunnitelma kattaa rajaturvallisuuden, turvapaikka- ja vastaanottovalmiudet, maahanmuuttajien salakuljetuksen torjunnan, takaisinottoa koskevan yhteistyön ja palauttamiset sekä viisumipolitiikan yhdenmukaistamisen.

Kaikilla näillä toimintapolitiikan aloilla on edistytty yleisesti ottaen hyvää vauhtia parantamalla yhteyksiä kaikkien Länsi-Balkanin kumppanien kanssa kaikilla tasoilla. Toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa koskevaa työtä on kuitenkin jatkettava. Länsi-Balkanin kumppaneiden keskeinen haaste on jatkuvasti laitton muuttoliike. Yksi ensisijaisista tavoitteista on edelleen maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunta. Alueella on palautettu eräiden keskeisten lähtömaiden kansalaisia koskeva viisumipakko laittoman maahantulon lisääntyttyä vuonna 2022, mutta viisumipolitiikan yhdenmukaistamista on silti jatkettava. Komissio on lisännyt rahoitustukeaan niin, että alueella toteutettavia muuttoliikkeeseen liittyviä toimia varten on myönnetty liittymistä valmistelevalta tukivälineestä (IPA III) yhteensä 291,9 miljoonaa euroa (2021–2023).

Länsi-Balkanin reitillä on 31. elokuuta 2023 mennessä rekisteröity 62 967 laitonta rajanylitystä EU:n jäsenvaltioihin.⁹ Tämä tarkoittaa 28 prosentin laskua verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2022, mikä johtuu suurelta osin Länsi-Balkanin kumppanien käynnissä olevasta viisumipolitiikan

⁷ Asetuksen (EU) 2018/1806 8 artiklan 4 kohdassa edellytetään vain, että komissio antaa kertomuksen kerran vuodessa seitsemän vuoden ajan kyseisen kolmannen maan viisumivapauden voimaantulopäivästä. Sen jälkeen komissio voi jatkaa kertomusten antamista aina, kun se katsoo sen tarpeelliseksi, tai Euroopan parlamentin tai neuvoston pyynnöstä.

⁸ https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans_en.pdf

⁹ Frontexin operatiiviset tiedot, <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>

yhdenmukaistamisprosessista. Reitillä havaitaan edelleen eniten Syyrian, Afganistanin ja Turkin kansalaisia.

Kertomuksessa hyödynnetään sen kattamien kahdeksan maan, Euroopan ulkosuhdehallinnon ja EU:n edustustojen, asiaankuuluvien EU:n oikeus- ja sisäasioita hoitavien virastojen¹⁰ ja jäsenvaltioiden toimittamia tietoja. Jäsenvaltioista 17 antoi tietoja esimerkeistä, jotka koskevat yhteistyötä kyseisten maiden kanssa muuttoliikkeen ja turvallisuuden alalla. Näitä tietoja on hyödynnetty kertomukseen sisältyvissä asiaankuuluvissa arvioinneissa.

Tässä kuudennessa kertomuksessa arvioidaan asianomaisten maiden vuonna 2022 toteuttamia toimia, ja arvioita on päivitetty vuoden 2023 osalta, jos niiden katsotaan vaikuttavan merkittävästi tämän vuoden suosituksiin. Kertomuksessa käsitellään myös operatiivista yhteistyötä EU:n ja jäsenvaltioiden¹¹ kanssa, ja se sisältää muuttoliikesuuntauksia koskevan yhteenvedon¹², joka perustuu Eurostatin aineistoon tilastovuodelta 2022 ja tietoihin vaihtelusta vuoteen 2021 nähden.

Kuten 30. toukokuuta 2023 annetussa tiedonannossa ilmoitettiin ja soveltaen keskeyttämismekanismin tarkistamista koskevassa lainsäädäntöehdotuksessa esitettyä uutta lähestymistapaa jo nyt, kertomus koskee ensimmäistä kertaa myös maantieteellisiä alueita EU:n naapurialueiden maiden ulkopuolella. Painopiste on viisumivapaissa maissa, joissa on ilmennyt erityisiä ongelmia ja joissa saatetaan tarvita lisäyhteistyötä, jotta voidaan käsitellä tiettyjä muuttoliikkeeseen ja/tai turvallisuuteen liittyviä haasteita, joita voitaisiin arvioida viisumivapauden keskeyttämismekanismin puitteissa. Jatkotoimena yhdelle suurimmista edellä mainitussa tiedonannossa yksilöidyistä haasteista kertomuksen II jaksossa arvioidaan viisumivapaita maita, jotka toteuttavat sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä. Kolmansissa maissa, joiden kansalaisilla on viisumivapaa pääsy EU:hun, käytössä olevat sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt (tai sijoittajia koskevat kansalaisuusohjelmat, joita kutsutaan usein ”kultaisiksi passeiksi”) voivat aiheuttaa EU:lle monia turvallisuusriskejä. Näissä järjestelyissä myönnetään kansalaisuus kyseiseen maahan tehtävien sijoitusten perusteella tai kiinteää maksua vastaan, niiden asuinpaikkavaatimukset ovat löyhiä tai niitä ei ole lainkaan ja turvallisuustarkastukset ovat heikkoja, eikä järjestelyissä edellytetä todellista yhteyttä kyseiseen kolmanteen maahan. Kyseiset kolmannet maat mainostavat näitä järjestelmiä usein ”kultaisina passeina”, joiden nimenomaisena tarkoituksena on sallia viisumivapaa matkustaminen unioniin niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka muutoin tarvitsisivat viisumin. Tällaiset järjestelyt voivat mahdollistaa sen, että niiden edunsaajat ohittavat Schengen-viisumimenettelyn ja siihen kuuluvan muuttoon ja turvallisuuteen liittyvien yksilöllisten riskien perusteellisen arvioinnin sekä välttävät mahdollisesti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseen tähtäävät toimenpiteet.¹³

Komissio seuraa kaikkia sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä toteuttavia viisumivapaita kolmansia maita. Useita viisumivapaita kolmansia maita seurataan tällä hetkellä tarkasti niiden toteuttamien

¹⁰ Euroopan unionin turvapaikkavirasto, Euroopan raja- ja merivartiostovirasto (Frontex), Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto (Eurojust) sekä Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto (Europol).

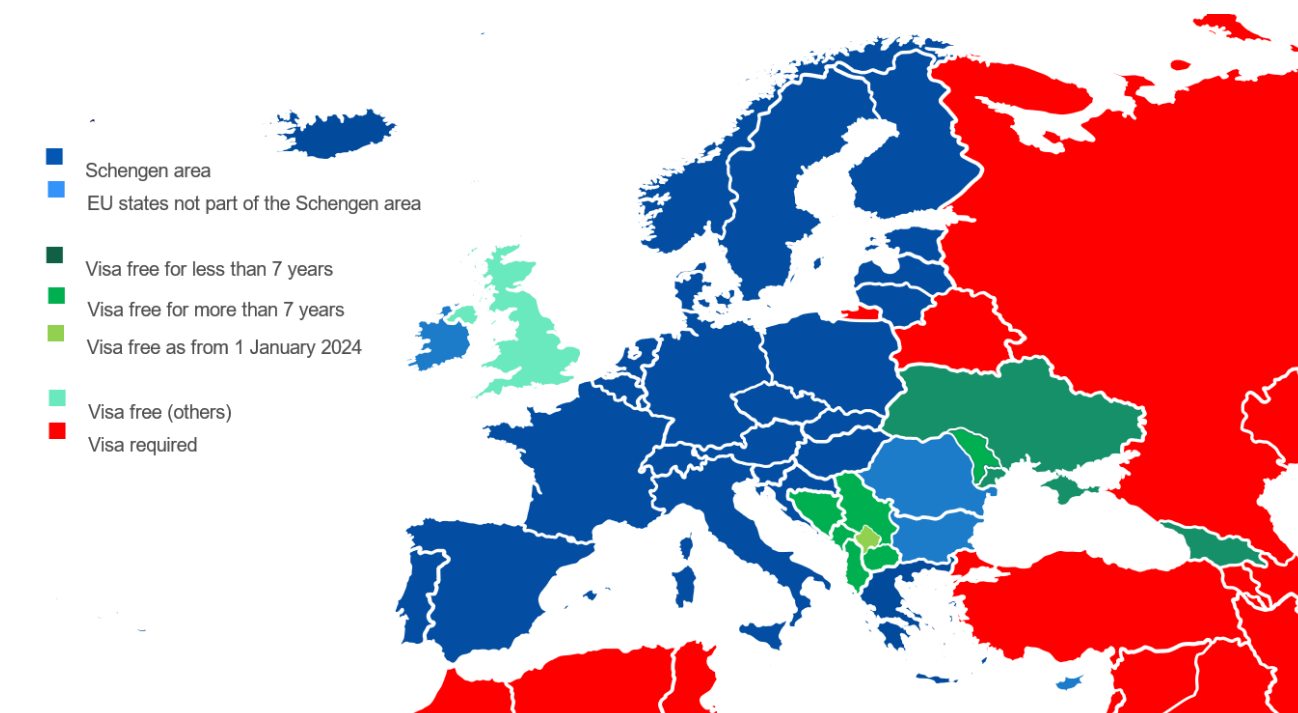
¹¹ Tässä kertomuksessa käsitteellä ’jäsenvaltiot’ tarkoitetaan asetusta (EU) 2018/1806 (’viisumiasetus’), soveltavia jäsenvaltioita eli kaikkia nykyisiä jäsenvaltioita Irlantia lukuun ottamatta sekä Schengenin säännöstöön osallistuvia maita.

¹² Vaikka viisumivapautta koskevat edellytykset on muuttoliikkeen osalta rajattu koskemaan asianomaisten kolmansien maiden muuttoliikepolitiikkaa, muuttoliikesuuntauksia koskevassa osiossa tarkastellaan laitonta muuttoa jäsenvaltioihin, jäsenvaltioiden epämielisiä maahanpääsyjä sekä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, joita kertomukseen sisältyvien maiden kansalaiset ovat tehneet jäsenvaltioissa.

¹³ Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt Euroopan unionissa (COM(2019) 12 final, s. 23).

sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjen tai tällaisten järjestelyjen käyttöönottoa koskevien suunnitelmien mahdollisesti aiheuttamien riskien vuoksi.

I. EU:N NAAPURIALUEIDEN MAAT



1. MAAT, JOTKA OVAT KUULUNEET VIISUMIVAPAUDEN PIIRIIN ALLE SEITSEMÄN VUOTTA

GEORGIA

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

Georgialla on viisumivapausjärjestelmä seuraavien 24 maan kanssa, jotka sisältyvät EU:n viisumipakon alaisten maiden luetteloon¹⁴: Armenia, Azerbaidžan, Bahrain, Belize, Botswana, Dominikaaninen tasavalta, Ecuador, Etelä-Afrikka, Iran, Jordania, Kazakstan, Kirgisia, Kuwait, Libanon, Oman, Qatar, Saudi-Arabia, Tadžikistan, Thaimaa, Turkki, Turkmenistan, Uzbekistan, Valko-Venäjä ja Venäjä.

Georgia ei edistynyt viisumipolitiikan yhdenmukaistamisessa EU:n viisumipolitiikan kanssa vuonna 2022.

2. Asiakirjojen turvallisuus biometriset tunnisteet mukaan lukien

Georgia on myöntänyt biometrisiä passeja vuodesta 2010 lähtien. Muut kuin biometriset passit poistuvat kokonaan käytöstä viimeistään 1. tammikuuta 2025, kun viimeisten sellaisten tällä hetkellä käytössä olevien passien voimassaolo päättyy. Georgia vaihtaa tietoja kadonneista ja varastetuista passeista osana Interpolin kanssa tehtävää yhteistyötä.

3. Yhdennetty rajaturvallisuus, muuttoliikkeen hallinta ja turvapaikkapolitiikka

Georgia jatkoi toimiaan kansalaistensa EU:n jäsenvaltioissa jättämien perusteettomien turvapaikkahakemusten vähentämiseksi. Georgian viranomaiset ovat tammikuussa 2021 voimaan tulleen uuden rajanylityksiä koskevan lain perusteella suorittaneet vuonna 2022

¹⁴ Asetuksen (EU) 2018/1806 liite I.

”maastalähtötarkastuksia” Georgian rajanylityspaikoilla. Georgia raportoi, että järjestelmän avulla pystyttiin kaudella 2021–2022 estämään yhteensä 4 677 Georgian kansalaisen lähtöä, joiden katsottiin aiheuttavan EU:hun suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen riskin.

Georgian viranomaiset ryhtyivät lisätoimiin asian ratkaisemiseksi asettamalla syytteeseen maahanmuuttajien salakuljetukseen osallistuneita henkilöitä ja ryhmiä, myös henkilöitä, jotka olivat osallistuneet väärin tietojen antamiseen turvapaikkahakemusten hyväksymisestä EU:ssa. Syytteeseen asetettujen henkilöiden määrä on kuitenkin käytännössä edelleen pieni (11 henkilöä vuonna 2022).

Georgia tekee viisumivapaaseen matkustamiseen liittyvissä kysymyksissä säännöllisesti yhteistyötä asianomaisten EU:n jäsenvaltioiden kanssa. Näin pyritään muun muassa estämään Georgian kansalaisten laitton oleskelu jäsenvaltioissa. Vuonna 2022 yhteistyöhön kuuluivat 16 georgialaisen poliisin lähettäminen joihinkin EU:n jäsenvaltioihin paikallisten lainvalvontaviranomaisten avuksi sekä kahdeksan yhteisoperaatiota.

Georgia tekee säännöllistä yhteistyötä Frontexin kanssa vuonna 2021 uusitun operatiivista yhteistyötä koskevan työjärjestelyn perusteella. Maa- ja merirajojen ylityspaikoille sekä Tbilisin ja Kutaisin kansainvälisille lentoasemille on lähetetty useita Frontexin virkamiehiä. Lisäksi asianomaisten EU:n jäsenvaltioiden lentoasemille on lähetetty poliiseja Georgiasta. Yhteistyön pääasiallisena tarkoituksena on estää Georgian kansalaisten viisumivapauden väärinkäyttö, joka ilmenee muun muassa perusteettomien turvapaikkahakemusten jättämisellä.

Georgia teki jäsenvaltioiden kanssa tiivistä yhteistyötä takaisinotossa. Georgian viranomaisten takaisinottopyynnöistä tekemien myönteisten päätösten osuus on keskimäärin 98 prosenttia koko kaudella 2017–2022. Lisäksi Georgia teki hyvin tiivistä yhteistyötä palauttamisten, myös palauttamislentojen osalta. Georgialaiset saattajat osallistuivat vuonna 2022 Frontexin noutoon perustuvia palauttamisoperaatioita koskevaan koulutukseen¹⁵, jonka tarkoituksena oli varmistaa EU:n tiukimpien normien noudattaminen tällaisten operaatioiden täytäntöönpanossa. Useat jäsenvaltiot ja Frontex olivat tyytyväisiä hyvään yhteistyöhön Georgian kanssa palauttamislentojen käyttämisessä palautuksiin.

4. Laitonta muuttoliikettä, kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, palautuksia ja takaisinottoa koskevien suuntausten seuranta

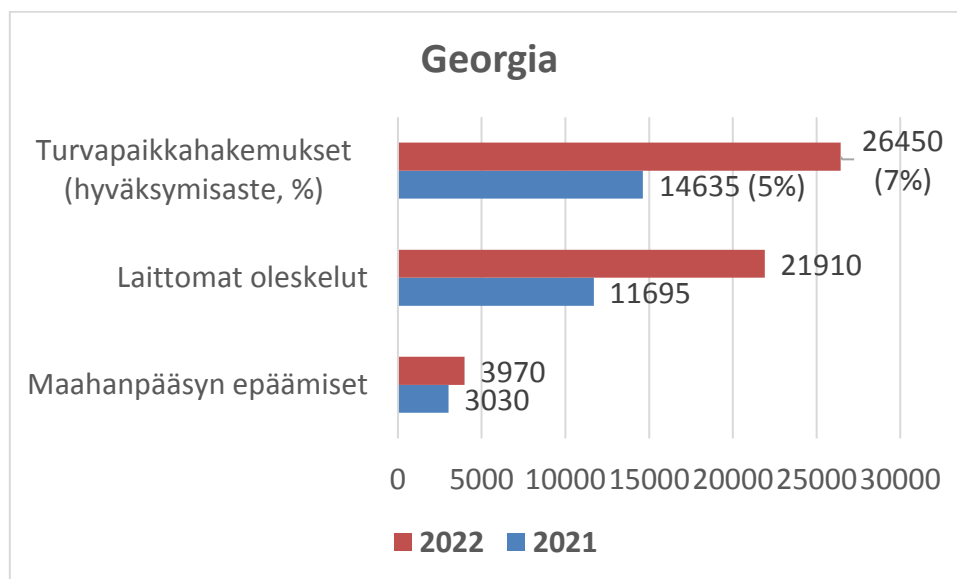
Georgian kansalaisten jäsenvaltioissa tekemien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä kasvoi 81 prosenttia vuodesta 2021 vuoteen 2022. Vuonna 2022 tehtiin 26 450 hakemusta (vuonna 2021 yhteensä 14 635 hakemusta). Hyväksytyjen hakemusten osuus¹⁶ nousi: vuonna 2021 se oli 5 prosenttia, vuonna 2022 taas 7 prosenttia.

Georgian kansalaiset tekivät vuonna 2022 yhteensä 25 laitonta rajanylitystä jäsenvaltioihin. Jäsenvaltioissa laittomasti oleskelleiden Georgian kansalaisten määrä kasvoi 87 prosenttia: vuonna 2022 laittomasti oleskelevia henkilöitä oli 21 910, kun vastaava luku vuonna 2021 oli 11 695. Georgian kansalaisten evätyjen maahanpääsysten määrä kasvoi 31 prosenttia: vuonna 2022 tapauksia oli 3 970, kun vuonna 2021 niitä oli 3 030.

¹⁵ Noutoon perustuvissa palauttamisoperaatioissa vastaanottajamaan viranomaiset noutavat palautettavat henkilöt lähtölentoasemalta. Kyseinen EU:n ulkopuolinen maa toimittaa kuljetusvälineet ja saattovirkailijat.

¹⁶ Tässä kertomuksessa hyväksytyjen hakemusten osuus lasketaan myönteisten päätösten osuutena (myös suojelusta Geneven sopimuksen perusteella, toissijaisesta suojelusta ja humanitaarisesta suojelusta) ensimmäisen asteen käsittelyssä tehtyjen päätösten kokonaismäärästä. Ks. määritelmä: https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/recognition-rate-procedures-international-protection_en

Vuonna 2022 Georgian kansalaisista tehtyjen palautuspäätösten määrä kasvoi 50 prosenttia (16 275 päätöstä vuonna 2022 ja 10 820 vuonna 2021) kuten palautettujen henkilöiden määräkin (7 760 henkilöä vuonna 2022 ja 4 935 vuonna 2021, eli kasvua oli 57 %). Palauttamisaste nousi hieman: kun se vuonna 2021 oli 46 prosenttia, vuonna 2022 se oli 48 prosenttia.



Lähde: Eurostat

5. Yleinen järjestys ja turvallisuus

Georgia jatkoi toimia korruption torjumiseksi. Parlamentti hyväksyi vuonna 2022 lainsäädännön, jolla perustettiin korruptiontorjuntapolitiikan kehittämisestä ja täytäntöönpanon seurannasta vastaava korruptiontorjuntavirasto. Sen toimivaltaan kuuluvat korkean tason virkamiesten varallisuusilmoitusten ja poliittisten puolueiden rahoitustoiminnan seuranta, väärinkäytösten paljastajien suojeleminen sekä eturistiriitosten tunnistaminen ja ehkäiseminen julkisissa laitoksissa.

Käytössä on politiikan koordinoitavuus, mutta tärkein korruption vastaisen politiikan koordinoitavuusfoorumi, kansallinen korruptiontorjuntaneuvosto, ei ole kokoontunut vuoden 2019 jälkeen. Korruptiontorjuntaviraston tehtäväksi osoitettiin sen perustamisen jälkeen joitakin toimintapolitiikan koordinoitavuuteen liittyviä asioita. Viraston ja neuvoston toimivaltuudet erityisesti toimintapolitiikan kehittämisen ja seurannan aloilla on rajattava selvästi. Georgia lähetti syyskuun 2023 lopussa Venetsian komissiolle lausuntopyynnön voimassa olevista korruptiontorjuntaviraston perustamisesta ja erityistutkintayksikköä koskevista laeistaan.

Operatiivisella tasolla korruption torjunnasta vastaa Georgian valtion turvallisuuspalvelun korruptiontorjuntayksikkö. Tehtävää suoritti myös virkamieskunnan keskus, joka tukee korruptiontorjuntapolitiikan täytäntöönpanoa Georgian virkamiesten keskuudessa. Yksi sen päätehtävistä oli virkamiesten varallisuutta ja eturistiriitoja koskevan ilmoitusjärjestelmän hallinnointi. Vuoden 2022 yhdeksän ensimmäisen kuukauden aikana korruptiosta nostettiin syyte yhteensä 115:tä henkilöä vastaan, ja heistä 95 tuomittiin. Vastuu varallisuusilmoituksista on nyt siirretty korruptiontorjuntavirastolle.

Korkean tason korruption puuttumista on jatkettava. Haasteena siinä on erityisesti runsaslukuisten edunsaajien asema ja vaikutus sekä taloudellisella että poliittisella tasolla. Georgia vetäytyi helmikuussa 2023 Itä-Euroopan ja Keski-Aasian maille tarkoitettua OECD:n korruptiontorjunnan seurantaverkostosta (OECD/CAN).

Georgia on lahjonnan vastaiseen valtioiden ryhmään (GRECO) kuuluva valtio. Se on pannut täytäntöön tai käsitellyt kahdeksan niistä 16 suosituksesta, jotka esitettiin neljännen kierroksen arviointikertomuksessa. Georgia pani toukokuussa 2023 täytäntöön yhden jäljellä olleen GRECON suosituksen laajentamalla varallisuusilmoitusjärjestelmän soveltamisalaa kattamaan kaikki syyttäjät. Sen on vielä pantava täytäntöön suositus tuomarien koskemattomuuden rajoittamisesta toimiin, jotka liittyvät heidän osallistumiseensa tuomioistuinten päätöksentekoon (”toiminnallinen koskemattomuus”).

Georgia pyrki parantamaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia oikeudellisia välineitä lisäämällä finanssivalvontayksikön valtuuksia ja perustamalla pysyvän virastojen välisen komitean. Komitean tehtävänä on laatia ja toimittaa hallitukselle rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva kansallinen strategia ja toimintaohjelma vuosiksi 2023–2025. Komitean ensimmäinen työstunto pidettiin 20. syyskuuta 2022. Operatiivisella tasolla hyväksyttiin toukokuussa 2022 virtuaalivaluutan takavarikointia koskevat uudet ohjeet, joita tutkijat ja syyttäjät käyttävät nykyään usein rahanpesua koskevissa rikosasioissa.

Terrorismin torjunnan osalta tammikuussa 2022 hyväksyttiin uusi kansallinen terrorismintorjuntaa koskeva strategia vuosiksi 2022–2026 ja sitä vastaava toimintasuunnitelma. Strategiaan sisältyy taloudellisten seuraamusten mekanismin hyväksyminen, ja siinä on otettu huomioon rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (FATF) suositukset ja Georgiaa koskeva Moneyvalin raportti vuodelta 2020.¹⁷ Georgian valtion turvallisuuspalvelu jatkoi aktiivista yhteistyötä Europolin kanssa, liittyi terrorismin torjunnan yhteiseen yhteisryhmään (CT JLT) ja osallistui analyttisiin hankkeisiin, kuten terrorismin rahoituksen jäljittämishjelmaan (TFTP).

Georgian lainvalvontaviranomaiset keskittyvät järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan kansallisen strategiansa 2021–2024 mukaisesti torjumaan EU:hun kohdistuvaa verkkorikollisuutta ja huumausainekauppaa, joista viimeksi mainittu tuottaa huomattavia voittoja rikollisryhmille. Georgia raportoi, että vuonna 2022 lisättiin asiaankuuluvaa henkilöstöä, pyrittiin lisäämään virastojen välistä yhteistyötä ja käynnistettiin erityisesti kyberrikollisuuteen liittyviä vaaroja koskevia tiedotuskampanjoita. Georgia pyrki myös ottamaan lainvalvontaviranomaisissaan käyttöön käsitteet ’yhteisölähtöinen poliisitoiminta’ ja ’tiedusteluun perustuva poliisitoiminta’ muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa Georgiassa koskevan EU:n rahoittaman hankkeen tulosten perusteella.¹⁸

Georgia ylläpitää poliisiattaseoiden verkostoa useissa EU:n jäsenvaltioissa ja yhteystoimistoa Europolissa. Yhteistyö on erityisen tiivistä Europolin alaisen Euroopan vakavan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntakeskuksen (ESOCC) kanssa, koska keskus käsittelee itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvista maista käsin toimiviin rikollisryhmiin liittyviä asioita. Georgia osallistuu aktiivisesti myös Euroopan monialaisen rikosuhkien torjuntafoorumin (EMPACT) toimiin. Vuonna 2022 Georgia osallistui 15 operatiivisesta toimintasuunnitelmasta kahdeksaan ja nimesi kansallisen EMPACT-koordinaattorin. CEPOLin kanssa allekirjoitettiin 22. kesäkuuta 2022 työjärjestely, jolla korvattiin edellinen yhteistyösopimus.

Georgia allekirjoitti syyskuussa 2022 toisen teknistä yhteistyötä koskevan työjärjestelyasiakirjan Euroopan huumausainneiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen, jäljempänä ’EMCDDA’,

¹⁷ <https://rm.coe.int/moneyval-2020-20-5th-round-mer-georgia/1680a03271>

¹⁸ <https://police.ge/en/ministry/structure-and-offices/international-relations-department/donor-coordination/proectebis-shesakheb/ongoing-projects/teqnikuri-daxmareba-organizaciuli-danashauli>

kanssa. Georgiassa on käytettävissä useita kansallisia tiedonkeruujärjestelmiä, joista osa on yhteensopivia EMCDDA:n protokollien kanssa.

Georgia on edunsaaja EMCDDA4GE-hankkeessa, jossa keskitytään tietämyksen siirtoon ja valmiuksien kehittämiseen huumausaineiden seurannassa, niistä raportoinnissa, niiden käytön ennaltaehkäisyssä ja huumeriippuvuuden hoidossa.

Georgia sopi 28. syyskuuta 2022 työjärjestelystä Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) kanssa. Osana yhteistyötään Eurojustin kanssa Georgia osallistui vuonna 2022 kahteen yhteiseen tutkintaryhmään EU:n vastaavien tahojen kanssa. Georgia on nimittänyt Eurojustiin yhteissyöttäjän.

6. Ulkosuhteet ja perusoikeudet

Viidennessä viisumivapauden keskeyttämismekanismiin mukaisessa kertomuksessa komissio suositteli, että Georgia saattaa korkeimman oikeuden tuomareiden nimitysprosessin kokonaisuudessaan Venetsian komission suositusten¹⁹ mukaiseksi sekä hyväksyy ja panee täytäntöön lainsäädäntöä, joka koskee korkeimman oikeuden tuomareiden lahjomattomuuden ja toiminnan arviointia.

Georgia ei ole vielä pannut asiaa koskevia Venetsian komission suosituksia kaikilta osin täytäntöön. Ehdokkaiden tosiasiallinen muutoksenhakuoikeus korkeimman oikeuden tuomareiden nimittämisessä noudatettavassa menettelyssä on vielä varmistettava selventämällä korkeimman oikeuden päätöksen sitovuutta korkean oikeusneuvoston kannalta. Georgia ei ole alkanut valmistella lainsäädäntöä, jolla säädeltäisiin korkeimman oikeuden tuomareiden lahjomattomuutta koskevia lisätarkastuksia. Niihin osallistuisi kansainvälisiä asiantuntijoita, joilla on ratkaiseva äänioikeus.

Komissio suositteli viidennessä viisumivapauden keskeyttämismekanismia koskevassa kertomuksessa myös, että Georgia varmistaa tietosuojaviranomaisensa riippumattomuuden. Uusi tietosuojalaki hyväksyttiin kesäkuussa 2023, ja se lähetettiin Venetsian komissiolle lausuntoa varten syyskuussa 2023. Lain tarkoituksena on yhdenmukaistaa Georgian lainsäädäntö EU:n säännösten kanssa, ja siinä säädetään yleisesti parannuksista vuoden 2011 lakiin verrattuna. Vielä on kuitenkin ratkaistava useita kysymyksiä, jotka liittyvät erityisesti kansainvälistä tiedonsiirtoa ja tiettyjä tietosuojaoikeuksien poikkeuksia/rajoituksia koskeviin sääntöihin.

7. Suositukset

Kaiken kaikkiaan Georgia täyttää edelleen viisumivapautta koskevat edellytykset, ja se on ryhtynyt toimiin noudattaakseen komission aiempia suosituksia. Lisätoimia kuitenkin tarvitaan. Niitä on toteutettava etenkin seuraavissa asioissa:

- a) on mukautettava Georgian viisumipolitiikka vastaamaan EU:n luetteloa kolmansista maista, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi, etenkin niiden maiden osalta, jotka aiheuttavat EU:lle laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä tai turvallisuusriskejä
- b) on tehostettava toimia, joilla puututaan perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin ja laittomaan oleskeluun jäsenvaltioissa
- c) on osallistuttava maahanmuuttajien salakuljetusta koskevan EMPACT-foorumin toimintasuunnitelman toimiin

¹⁹ Venetsian komission lausunnossa N949/2019 annetut suositukset hyväksyttiin 24. kesäkuuta 2019 ja sen jälkeen myös 30. syyskuuta 2020 ja 1. huhtikuuta 2021.

- d) on perustettava varallisuuden takaisin hankinnasta vastaava toimisto ja varallisuudenhoitotoimisto ja tehostettava varallisuuden takaisinperintää eli varallisuuden jäljittämistä, jäädyttämistä, hoitoa, menetetyksi tuomitsemista ja luovutusta
- e) on hyväksyttävä uusi korruptiontorjuntastrategia ja toimintasuunnitelma, varmistettava riittävät resurssit niiden täytäntöönpanoon ja kiinnitettävä erityistä huomiota korkean tason korruptiotapausten tutkintaan, niistä syytteesenpanoon ja niiden ratkaisemiseen
- f) on varmistettava, että korruptiontorjuntavirastoa, erityistutkintayksikköä ja henkilötietojen suojaa käsittelevää yksikköä koskevassa lainsäädännössä otetaan huomioon Venetsian komission suositukset.

UKRAINA

Venäjä aloitti 24. helmikuuta 2022 täysimittaisen hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan. Euroopan unioni ja kansainvälinen yhteisö reagoivat tilanteeseen ennennäkemättömällä, yhtenäisellä tavalla. Keskeisessä osassa tässä yhteydessä oli jäsenvaltioiden yksimielinen päätös komission ehdotuksesta ottaa käyttöön tilapäistä suojelua koskeva direktiivi²⁰, jolla myönnettiin tilapäistä suojelua Ukrainasta 24. helmikuuta 2022 tai sen jälkeen siirtymään joutuneille Ukrainan kansalaisille (ja muille henkilöryhmille). Neuvosto sopi 28. syyskuuta 2023 komission ehdotuksen perusteella tilapäistä suojelua koskevan direktiivin soveltamisen jatkamisesta ajaksi 4. maaliskuuta 2024 – 4. maaliskuuta 2025.

Siitä lähtien EU:n ja Ukrainan välinen viisumivapausjärjestelmä on helpottanut matkustamista Ukrainaan ja Ukrainasta sekä tukenut tilapäisen suojelun täytäntöönpanoa EU:ssa.

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

Ukrainalla on viisumivapausjärjestelmä seuraavien 15 maan kanssa, jotka sisältyvät EU:n viisumipakon alaisten maiden luetteloon: Armenia, Azerbaidžan, Bahrain, Ecuador, Kazakstan, Kirgisia, Kuwait, Mongolia, Oman, Qatar, Saudi-Arabia, Tadžikistan, Turkki, Uzbekistan ja Valko-Venäjä.

Ukraina ei edistynyt vuonna 2022 viisumipolitiikkansa yhdenmukaistamisessa niitä maita koskevan EU:n luettelon kanssa, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi.

2. Asiakirjojen turvallisuus biometriset tunnisteet mukaan lukien

Ukraina on myöntänyt biometrisiä passeja vuodesta 2015 lähtien. Viimeiset muut kuin biometriset passit myönnettiin vuonna 2016, ja ne on tarkoitus poistaa kokonaan käytöstä vuonna 2026, jolloin niiden voimassaolo päättyy.

Sisäministeriöön kuuluvan passiasioista vastaavan valtion muuttoliikeyksikön toiminta keskeytettiin 24. helmikuuta 2022, mutta sitä jatkettiin, kun tarvittavat laitteet oli siirretty turvalliselle alueelle. Tällä hetkellä kaikki muuttoliikeyksikön tietojärjestelmät toimivat säännöllisesti kaikkialla muualla paitsi Venäjän laittoman miehityksen kohteena olevilla alueilla.

Helmikuun 28. päivänä 2022 hyväksyttiin poikkeustoimenpide, joka mahdollistaa passien voimassaolon pidentämisen enintään viidellä vuodella ja lasten valokuvakorttien lisäämisen heidän vanhempiansa passeihin, jotta Ukrainan kansalaiset voivat matkustaa EU:hun. Tilapäinen menettely laajennettiin 18. lokakuuta 2022 kattamaan myös hätätilanteessa matkustamiseen liittyvät tapaukset, jotka koskevat esimerkiksi kiireellistä sairaanhoidon tarvetta tai sukulaisen kuolemaa ulkomailla.

Ukrainan asianomaisten viranomaisten välistä varastettuja ja kadonneita asiakirjoja koskevaa tietojenvaihtoa sekä varastettuja ja kadonneita asiakirjoja koskevien tietojen toimittamista Interpolin tietokantoihin jatkettiin keskeytyksettä myös Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen.

3. Yhdennetty rajaturvallisuus, muuttoliikkeen hallinta ja turvapaikkapolitiikka

Venäjän täysimittainen hyökkäys ja hyökkäyssota Ukrainaa vastaan aiheuttivat Euroopan suurimman muuttoliikkeen toisen maailmansodan jälkeen. Miljoonat ukrainalaiset joutuivat lähtemään

²⁰ Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/382, annettu 4 päivänä maaliskuuta 2022, Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta (ST/6846/2022/INIT, EUVL L 71, 4.3.2022, s. 1–6).

asuinpaikastaan ulkomaille tai Ukrainan länsiosan alueille. Venäjän Ukrainaankohdistamasta hyökkäyssodasta kärsivien ihmisten pakkomuuttotilanne muuttuu jatkuvasti sen mukaan, miten sotatoimet etenevät.

Venäjän hyökkäys on vaikuttanut Ukrainan rajojen valvontaan 24. helmikuuta 2022 lähtien. Osa raja-alueista on ollut Venäjän miehittämiä, osa on muuttunut sota-alueiksi. Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisella rajalla sekä Moldovan Transnistrian alueen vastaisella rajalla sijaitsevat kaikki 111 rajanylityspaikkaa on suljettu turvallisuussyistä. Merkittäviä määriä erikoislaitteita on menetetty (joutunut vihollisen haltuun tai tuhoutunut). Ukrainan rajavartiosto, kuten muutkin sisäasioiden alan laitokset, ovat osallistuneet aktiivisesti maan puolustus- ja pelastuspalvelutoimiin, mutta rajatarkastuspisteet toimivat silti edelleen tehokkaasti, mikä osoittaa huomattavaa häiriönsietokykyä ja operatiivisia valmiuksia.

Uuden yhdenmätyn rajaturvallisuuden toimintasuunnitelman laatiminen vuosiksi 2023–2025 on aloitettu. Siihen on tarkoitettu sisällyttää rajaturvallisuuden palauttaminen miehittäjältä takaisin vallatuille valtion rajan osuuksille. Ennen uuden toimintasuunnitelman hyväksymistä työ jatkuu vuosien 2020–2022 toimintasuunnitelman jäljellä olevien toimien parissa.

Ukraina jatkoi 24. helmikuuta 2022 jälkeen sotaolosuhteissa rajaturvallisuusyhteistyötä EU:n kumppaneiden eli sen jäsenvaltioiden ja virastojen, erityisesti Frontexin, kanssa. Muun muassa Slovakian, Puolan, Unkarin, Romanian ja Moldovan kanssa tehtiin yhteinen analyysi rajaturvallisuuden kohdistuvista uhkista, ja Saksan liittovaltion poliisin kanssa tehtiin Ukrainan ja Saksan yhteinen analyysi rajaturvallisuudesta. Ukrainaa lentoasemilla ja rajanylityspaikoilla tukenut Frontexin henkilöstö vedettiin kuitenkin pois Venäjän hyökkäyksen vuoksi.

Sekä EU:ta että Ukrainaa huolestuttava asia on ampuma-aseiden salakuljetuksen mahdollinen lisääntyminen. EU alkoi helmikuussa 2023 panna täytäntöön luetteloaan toimista ampuma-aseiden ja muiden pienaseiden ja kevyiden aseiden tarkoituksenvastaisten siirtojen estämiseksi Venäjän Ukrainaankohdistaman hyökkäyksen yhteydessä.²¹ Erityinen painopiste on rajaturvallisuustoimenpiteiden kokonaisvaltainen hyödyntäminen EU:n ulkorajoilla ampuma-aseiden salakuljetuksen havaitsemiseksi. Tärkeimpiä toimijoita ovat jäsenvaltiot (erityisesti tullit ja rajavartiostot/rannikkovartiostot), Frontex, EMPACT, Europol ja Euroopan unionin rajavalvonnan avustusoperaatio Moldovan ja Ukrainan rajalla (EUBAM Moldova/Ukraina).

Ukraina jatkaa toimia laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi. Vuonna 2022 maahanmuuttovirkailijat havaitsivat 5 062 maassa laittomasti olevaa maahanmuuttajaa, joista 336 oli saapunut alueelle laittomasti, ja 26 maahanmuuttajien salakuljetukseen osallistunutta rikollisryhmää hajotettiin.

Turvapaikkahakemusten käsittelyä jatkettiin Ukrainassa vuonna 2022: suojelua haki 205 henkilöä ja myönteisiä päätöksiä tehtiin 46. Vuoden 2022 lopussa Ukrainassa kirjattiin asuvan 2 523 pakolaisaseman saanutta henkilöä.

4. Muuttoliikkeen, tilapäisen suojelun, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten ja takaisinoton suuntausten seuranta

Helmikuusta 2022 alkaen EU:hun on saapunut yli 16 miljoonaa sotaa paennutta henkilöä. Heistä 14 miljoonaa on Ukrainan kansalaisia, kun taas rajan EU:sta Ukrainaankohdistamasta ylitti 11,4 miljoonaa Ukrainan

²¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6929-2023-INIT/en/pdf>

kansalaista.²² Venäjän hyökkäyksen ensimmäisten kuukausien aikana maahantulijoita oli huomattavasti enemmän: viikoittainen keskiarvo oli 800 000 henkilöä, ja EU:n ja Ukrainan välisen rajan ylitti päivittäin enimmillään yli 200 000 henkilöä. Huhtikuusta 2022 lähtien tilanne vakiintui noin 240 000 maahantuloon viikossa, ja EU:n ja Ukrainan välisten rajanylitysten määrä palasi hyökkäystä ja pandemiaa edeltäneelle tasolle.²³

Edellä mainitun tilapäistä suojelua koskevan direktiivin aktivoinnin jälkeen 4 271 890 Ukrainan kansalaista sai tilapäistä suojelua EU:ssa ja assosioituneissa maissa vuonna 2022. Lisäksi 27 135 ukrainalaista haki vuonna 2022 kansainvälistä suojelua jäsenvaltioista (vuonna 2021 heitä oli 6 250), ja hyväksytyjen hakemusten osuus oli 88 prosenttia (vuonna 2021 se oli 17 %). Jäsenvaltiot eivät raportoineet EU:n ja Ukrainan takaisinottosopimuksen täytäntöönpanoon liittyvistä ongelmista.

5. Yleinen järjestys ja turvallisuus

Ukrainalle myönnettiin kesäkuussa 2022 EU:n ehdokasmaan asema. Ukrainan hallitus aloitti sen jälkeen maan koko lainvalvonta-alan uudistuksen, joka on edelleen käynnissä.

Vaikka sotaolosuhteet vaikeuttivat lainvalvontatehtävien hoitamista, toimia huumekaupan torjumiseksi jatkettiin. Vuosiksi 2023–2030 laadittiin uusi valtion huumausainepoliittinen strategia. Huumausaineita tai psykotrooppisia aineita sisältävien lääkkeiden tarkoituksenvastaisen tai muun kuin lääketieteellisen käytön estämiseksi säädettiin 1. marraskuuta 2022, että näitä valmisteita saa luovuttaa vain lääkärin määräyksestä.

Ukraina jatkoi myös tähän alaan liittyvää kansainvälistä yhteistyötä EUBAMissa ja EMPACTin puitteissa. Yhteistyö hidastui Venäjän hyökkäyksen jälkeen, mutta sitä ei keskeytetty. Ukrainan lainvalvontaviranomaiset aikovat tiivistää tämän alan yhteistyötä EU:n kumppaneiden kanssa erityisesti Afganistanista, Iranista ja Pakistanista peräisin olevien laittomien huumausaineiden salakuljetuksen torjumiseksi.

Hallitus hyväksyi uuden järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman 27. syyskuuta 2022. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa jatkettiin, vaikka sotaolosuhteet vaikeuttivatkin sitä. Erityisiä toimia kohdistettiin rikollisjoukkoihin, jotka yrittävät varastaa Ukrainaan saapuvia humanitaarisena apuna jaettavia tarvikkeita ja muita avustuksia. Yhteistyö Europolin ja Interpolin kanssa jatkui. Ukrainan ja Europolin välinen luottamuksellisuutta ja tietojen turvaamista koskeva yhteisymmärryspöytäkirja tuli voimaan 19. lokakuuta 2022. Se mahdollisti suoran tietojenvaihdon Ukrainan, Europolin, EU:n jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä.

Operatiivisella tasolla yhteistyötä jatkettiin myös EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten kanssa erityisesti vaarallisimpien kansainvälisten rikosten torjuntaa sekä tämän kansainvälisen aseellisen konfliktin yhteydessä tehtyjä keskeisiä kansainvälisiä rikoksia käsittelevien yhteisten tutkintaryhmien kautta.

Syyttäjälaitoksen uudistuksen siirtymäkauden (2019–2021) aikana pilotoitiin johtotason syyttäjien osalta avointa valintamenettelyä, johon kuuluivat lahjomattomuutta, ammattimaisuutta ja johtajuutta koskevat tarkastukset. Näitä myönteisiä käytäntöjä ei kuitenkaan jatkettu sen jälkeen, kun syyttäjäneuvosto perustettiin uudelleen syksyllä 2021. Menettelyt eivät ole avoimia eivätkä ansioihin

²² Maahantuloja ja maastalähtöjä koskevat luvut kertovat liikkumisesta maasta toiseen, eivät yksittäisten henkilöiden määrää.

²³ Lisätietoja tilannekuvasta on komission tiedonannossa Euroopan parlamentille ja neuvostolle – *Tilapäistä suojelua Venäjän Ukrainassa käymää sotaa paenneille: tilanteen kehitys vuoden aikana* (COM(2023) 140 final).

perustuvia, ja niistä puuttuvat lahjomattomuutta koskevat tarkastukset. Syyttäjäneuvoston resurssit ja valmiudet hoitaa tehtäväänsä tällä alalla ovat edelleen rajalliset.

Ukrainan hallitus hyväksyi elokuussa 2023 varallisuuden takaisinperintää koskevan strategian vuosiksi 2023–2025. Siinä esitetään strategiset suuntaviivat oikeudellisen ja institutionaalisen kehityksen parantamiselle sekä yksiköiden väliselle ja kansainväliselle yhteistyölle. Strategian täytäntöönpanolle on vielä laadittava toimintasuunnitelma.

Ukraina jatkoi ponnistelujaan strategisen korruptiontorjunnan kehityksen parantamiseksi. Parlamentti hyväksyi 20. kesäkuuta 2022 vuosia 2021–2025 koskevan korruptiontorjuntastrategian. Siihen sisältyy 72 tavoitetta, jotka on saavutettava vuoteen 2025 mennessä. Korruption torjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston korkeimpien virkojen pitkä valintamenettely saatiin päätökseen vuonna 2022. Syyttäjänviraston johtajan ja varajohtajan tehtävät täytettiin heinäkuussa 2022. Ukrainan kansallisen korruptiontorjuntaviraston uusi johtaja valittiin ja nimitettiin avoimessa, ansioihin perustuvassa prosessissa maaliskuussa 2023.

Korruptiontorjuntavirasto ei tosin kahden aiemman viisumivapauden keskeyttämismekanismia koskevan kertomuksen suosituksista huolimatta ollut edistynyt viestinnän salakuuntelun toteuttamisessa itsenäisesti. Heinäkuussa 2023 allekirjoitettiin Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) ja Ukrainan kansallisen korruptiontorjuntaviraston välistä yhteistyötä koskeva työjärjestely. Lahjonnasta ja muista rikoksista peräisin olevan varallisuuden etsimisestä, jäljittämisestä ja hallinnoinnista vastaavan kansallisen viraston uusi johtaja nimitettiin lopulta kilpailun uudelleenkäynnistämisen jälkeen kesäkuussa 2023, mutta koko varallisuudenhallintamenettelyn systeeminen uudistus on edelleen mitä suurimmassa määrin tarpeen.

Sotaolosuhteet vaikuttivat korruption torjunnasta vastaavien eri virastojen toimintaan, mutta ne ovat edelleen yleisesti operatiivisesti hyvin tehokkaita. Korruptiontorjuntavirasto käynnisti vuonna 2022 yhteensä 456 rikosoikeudellista menettelyä (vuonna 2021 niitä käynnistettiin 633, vuonna 2020 taas 792) ja vuoden 2023 alkupuoliskolla 286. Korruptiontorjuntaviraston tutkinnan tulosten perusteella ja korruption torjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston menettelyohjeiden mukaisesti tuomioistuimen käsiteltäväksi vuonna 2022 saatettiin 54 syytettä korruptiotapauksista, jotka koskivat 132:ta henkilöä (vuonna 2021 esitettiin 57 syytettä, jotka koskivat 127:ää henkilöä, vuonna 2020 taas 67 syytettä, jotka koskivat 106:ta henkilöä). Vuoden 2023 alkupuoliskolla tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettiin 58 syytettä, jotka koskivat 147:ää henkilöä.

6. Ulkosuhteet ja perusoikeudet

Ukraina noudattaa yleisesti kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja -normeja, mutta Ukrainan kansalaiset kärsivät vakavasti Venäjän toteuttamista laajamittaisista perusoikeuksien loukkauksista, joita Ukrainan viranomaiset ja kansalaisyhteiskunta ovat pyrkineet korjaamaan. Venäjän täysimittaisen hyökkäyksen alussa otettiin käyttöön sotatilalaki, jolla rajoitetaan oikeuksia ja vapauksia. Rajoitukset ovat kuitenkin pysyneet suurelta osin oikeassa suhteessa todellisiin tarpeisiin, lakia on sovellettu varovaisesti ja sananvapaus on säilynyt hyvällä tasolla mediaympäristön rajoituksista huolimatta. Lisäksi vähemmistöihin, kuten hlbtq+-yhteisöön tai kansallisiin vähemmistöihin, kuuluviin henkilöihin kohdistuva syrjintä ja antisemitistiset teot ovat vähentyneet huomattavasti.

Kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien osalta Ukraina ei ole toistaiseksi pannut kokonaisuudessaan täytäntöön suosituksia, jotka Euroopan neuvoston Venetsian komissio esitti kesäkuussa 2023 antamassaan lausunnossa kansallisia vähemmistöjä (yhteisöjä) koskevasta

joulukuussa 2022 hyväksytystä laista. Muita tärkeitä uudistuksia toteutetaan esimerkiksi uuden medialain, Istanbulin yleissopimuksen ja vuoteen 2030 ulottuvan naisten ja miesten yhtäläisten oikeuksien turvaamista koskevan valtion strategian osalta, kun taas vankilauudistukseen ja laitoksiin sijoitettujen lasten asemaan liittyy edelleen haasteita.

7. Suositukset

Kaiken kaikkiaan Ukraina täyttää edelleen viisumivapautta koskevat edellytykset, ja se on ryhtynyt toimiin noudattaakseen joitakin komission aiempia suosituksia. Tarvitaan kuitenkin lisätoimia, jos ne vain ovat mahdollisia nykytilanteessa. Lisätoimia on toteutettava etenkin seuraavissa asioissa:

- a) on mukautettava Ukrainan viisumipolitiikka vastaamaan EU:n luetteloa kolmansista maista, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi, etenkin niiden maiden osalta, jotka aiheuttavat EU:lle laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä tai turvallisuusriskejä
- b) on jatkettava järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa keskittyen erityisesti ampuma-aseiden ja huumeiden salakuljetuksen torjuntaan sotaan liittyvistä haasteista huolimatta
- c) on jatkettava korruption torjuntaa muun muassa hyväksymällä toimintasuunnitelma vuosien 2023–2025 varallisuuden palauttamisstrategian toteuttamiseksi ja muuttamalla varallisuuden takaisin Hankinnasta ja hallinnoinnista vastaavaa virastoa koskevaa lainsäädäntöä takavarikoidun varallisuuden hallinnoinnin osalta.

2. MAAT, JOTKA OVAT KUULUNEET VIISUMIVAPAUDEN PIIRIIN YLI SEITSEMÄN VUOTTA

ALBANIA

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

Albaniassa on viisumivapausjärjestelmä 13 sellaisen maan kanssa, jotka sisältyvät EU:n viisumipakon alaisten maiden luetteloon. Niistä kahdeksan maan kansalaisilla on pysyvä viisumivapaus (Armenia, Azerbaidžan, Guyana, Kazakstan, Kiina, Kuwait, Turkki ja Valko-Venäjä) ja viiden maan kansalaisilla kausiluonteinen viisumivapaus, joka koskee Albaniaan matkailusyistä saapumista huhti-joulukuussa (Bahrain, Oman, Qatar, Saudi-Arabia ja Thaimaa). Albaniaan voivat saapua ilman viisumia myös kolmansien maiden kansalaiset, joilla on maahantulohetkestä lähtien vähintään vuoden voimassa oleva kymmenen vuoden oleskelulupa Arabiemiirikunnissa.

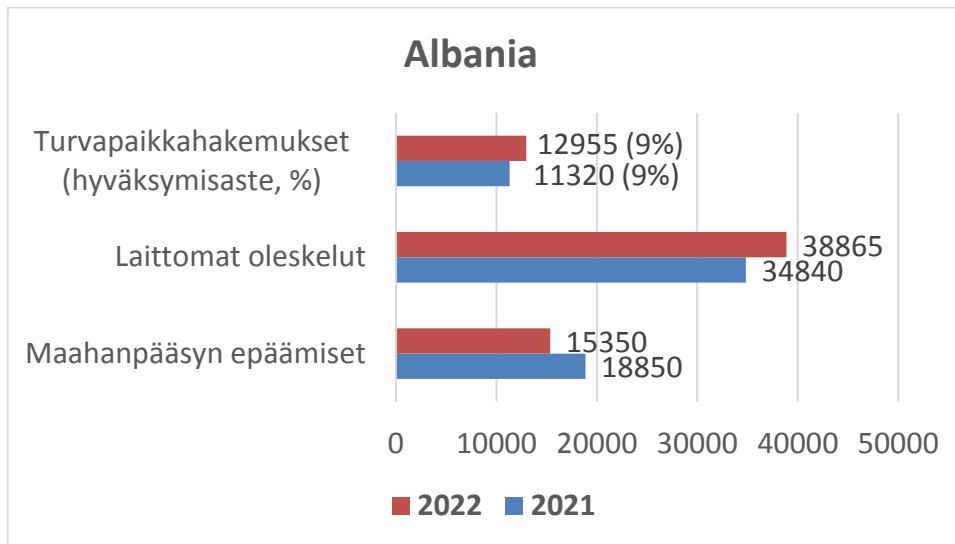
Albania edistyi jonkin verran viisumipolitiikan yhdenmukaistamisessa. Vuonna 2023 kausiluonteista viisumivapautta ei laajennettu koskemaan Venäjää, Intiaa eikä Egyptiä, toisin kuin vuonna 2022. Albanian olisi jatkettava viisumipolitiikkansa asteittaista mukauttamista EU:n politiikkaan, erityisesti niiden maiden osalta, jotka aiheuttavat muuttoliikkeeseen tai turvallisuuteen liittyviä riskejä.

2. Laitonta muuttoliikettä, kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, palautuksia ja takaisinottoa koskevien suuntausten seuranta

Albanian kansalaisten jäsenvaltioissa tekemien, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä kasvoi 14 prosenttia vuodesta 2021. Vuonna 2022 tehtiin 12 955 hakemusta. Hyväksytyjen hakemusten osuus oli 9 prosenttia vuonna 2022, eli se pysyi samana kuin vuonna 2021.

Vuonna 2022 jäsenvaltiot ilmoittivat 746 laittomasta Albanian kansalaisten rajanylityksestä, mikä on 36 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2021 (jolloin niitä oli 1 160). Sitä vastoin niiden Albanian kansalaisten määrä, jotka oleskelivat jäsenvaltioissa laittomasti, kasvoi 11,5 prosenttia vuoteen 2021 nähden (vuonna 2021 heitä oli 34 840 ja vuonna 2022 kaikkiaan 38 865). Albanian kansalaisilta evättyjen maahanpääsysten määrä laski 18,5 prosenttia vuonna 2022 (vuonna 2021 niitä oli 18 850 ja vuonna 2022 taas 15 350).

Palauttamispäätösten määrä (24 180) kasvoi 8 prosenttia vuonna 2022 verrattuna vuoteen 2021 (22 445). Vuonna 2022 ilmoitettiin 9 745 Albanian kansalaisten palautusta; vuonna 2021 niitä oli 8 610 (kasvua 13 %). Palauttamisaste kasvoi vuodesta 2021 vuoteen 2022 hieman eli 38 prosentista 40 prosenttiin, mikä osoittaa suuntauksen olleen viime vuosina positiivinen.



Lähde: Eurostat

3. Muuttoliikettä, rajaturvallisuutta ja takaisinottoa koskeva yhteistyö

Albania on tehnyt myönteisessä hengessä yhteistyötä EU:n kanssa Länsi-Balkania koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanon suhteen. Maahantulijoiden vastaanottovalmiudet ovat Albaniassa parantuneet, ja valmiussuunnitelmaa on päivitetty maahantulopiikin varalta, mutta sitä ei ole vielä kokonaan budjetoitu eikä hyväksytty. Albanian olisi myös hyväksyttävä uusi muuttoliikestrategia vuosien 2019–2022 strategian jatkotoimena. Maahantulijoiden ja turvapaikanhakijoiden joukossa olevia ilman huoltajaa matkustavia alaikäisiä varten olisi rakennettavat omat erityiset tilat. Lisätoimia tarvitaan, jotta voidaan varmistaa asianmukainen pääsy turvapaikkamenettelyyn, vapaaehtoisen paluun tehokkuus ja takaisinottoyhteistyö tärkeimpien lähtömaiden kanssa.

Albania jatkoi muuttoliikkeeseen ja rajaturvallisuuteen liittyvää yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa. Esimerkkejä tällaisesta yhteistyöstä ovat asiantuntijavierailut, tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihto, teknisten laitteiden hankinta ja koulutus. IOM jatkoi vuonna 2022 ”Awareness Raising and Information for Safety and Empowerment for All – Albania (Arise All)” -hankkeen täytäntöönpanoa Euroopan unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston, Belgian ja Alankomaiden tuella.²⁴ Tällä ennaltaehkäisykampanjalla pyrittiin lisäämään Albanian kansalaisten tietoisuutta Eurooppaan suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen riskeistä sekä tarjoamaan tietoa Albanian nykyisistä taloudellisista ja koulutusmahdollisuuksista ja Eurooppaan suuntautuvista laillisista muuttokanavista. Hanke käynnistyi alkuvuodesta 2021 ja päättyi joulukuussa 2022. Muita esimerkkejä yhteistyöstä olivat Albanian rajapoliisin opintokäynnit (ja neuvonta- ja koulutusmatkat).

Jäsenvaltiot raportoivat yleisesti ottaen hyvästä takaisinottoa koskevasta yhteistyöstä. Lisäksi Albania jatkoi yhteistyötä Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) kanssa erityisesti panemalla täytäntöön EU:n ja Albanian välisen asemaa koskevan sopimuksen mukaiset yhteisoperaatiot ”Albania Land” ja ”Albania Sea”. Uusi asemaa koskeva sopimus allekirjoitettiin 15. syyskuuta 2023. Albania teki Frontexin kanssa yhteistyötä myös sellaisten Albanian kansalaisten palauttamisoperaatioiden järjestämisessä ja tukemisessa, jotka oleskelevat laittomasti Ranskassa ja muissa jäsenvaltioissa. Albanian sisäministeriö ja Frontex allekirjoittivat kesäkuussa 2023 yhteisymmärryspöytäkirjan

²⁴ <https://albania.iom.int/sites/g/files/tmzbd11401/files/inline-files/arise-all-project-brief.pdf>

perusoikeuksien suojelua koskevasta valitusmekanismista. Albaniassa on edelleen Frontexin yhteyshenkilö. Albania on kehittänyt Frontexin kanssa kaiken kaikkiaan erittäin laajaa ja myönteistä rajaturvallisuusyhteistyötä, joka laajenee entisestään, kun syyskuussa 2023 allekirjoitettu uusi asemaa koskeva sopimus pannaan täytäntöön.

Euroopan unionin turvapaikkaviraston kanssa tehtävää yhteistyötä koskevaa vuosien 2021–2022 yhteistyösuunnitelmaa jatkettiin vuoden 2023 loppuun, ja sen ansiosta turvapaikkavirasto on voinut tarjota tukea Albanian viranomaisille turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien vahvistamisessa.

4. Perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin liittyvät toimet

Albania puuttui kansalaistensa EU:ssa jättämiin perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin hyväksymällä vuonna 2022 toimintasuunnitelman Albanian kansalaisten turvapaikanhakuilmiön ehkäisemiseksi Schengen-/EU-maissa ja tehosti EU:n rajan ylittävien Albanian kansalaisten valvontaa. Lisäksi Albania lujitti edelleen yhteistyötään ja tiedonvaihtoaan jäsenvaltioiden kanssa, erityisesti niiden kanssa, joihin tämä ilmiö vaikuttaa eniten. Albania toteutti edelleen kahta toimintasuunnitelmaansa, joissa käsiteltiin ilman huoltajaa matkustavia albanialaisia alaikäisiä Italiassa ja albanialaisia turvapaikanhakijoita Ranskassa.

Albanian hallitus jatkoi tiedottamista EU:hun suuntautuvaan viisumivapaaseen matkustamiseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista yhteistyössä Frontexin, Europolin, jäsenvaltioiden sekä kansainvälisten järjestöjen, kuten IOM:n, UNHCR:n ja Etyjin, kanssa. Kaikilla rajanylityspaikoilla jaetaan esitteitä, joissa on asiaankuuluvat tiedot viisumivapautta koskevista vaatimuksista ja näiden velvoitteiden rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista.

5. Sijoitusten välityksellä saatava kansalaisuus

Viidennessä viisumivapauden keskeyttämismekanismiin mukaisessa kertomuksessa raportoitiin, että Albanian hallitus teki vuonna 2022 päätöksen, jolla luotiin sisäministeriölle oikeusperusta julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmenettelyn käynnistämiseksi sijoittajien kansalaisuusjärjestelyn täytäntöönpanoa varten. Albania ilmoitti vuonna 2023 päätöksestään keskeyttää sijoittajien kansalaisuusjärjestelyn perustamista koskeva aloite.

6. Turvallisuusyhteistyö

Albania osallistui vuonna 2022 yhä useampiin kansainvälisiin poliisioperaatioihin ja 16:teen toiminnassa olevaan yhteiseen tutkintaryhmään. Albania lähetti Europoliin toisen yhteyshenkilön helmikuussa 2023. Vuonna 2022 Albanian poliisin ja kansainvälisten kumppaneiden välillä lähetettyjen suojatun tiedonvaihdon verkkosovelluksen (SIENA) viestien määrä kasvoi 16,9 prosenttia.

Albania on Euroopan monialaiseen rikosuhkien torjuntafoorumiin (EMPACT) osallistuvista kolmansista maista aktiivisin.

Länsi-Balkanin yhteisen terrorisminvastaisen toimintasuunnitelman mukaisen terrorismin torjuntaa koskevan täytäntöönpanojärjestelyn toteuttamisessa saavutetun hyvän edistyksen ansiosta Albania allekirjoitti 9. joulukuuta 2022 komission kanssa järjestelyn tarkistuksen, johon sisältyi uusia toimia ja aiempaa kunnianhimoisempia tavoitteita.

7. Suositukset

Albania on ryhtynyt toimiin pannakseen useimmat komission aiemmat suositukset täytäntöön. Lisäedistys on kuitenkin tarpeen, ja toimia on toteutettava etenkin seuraavissa asioissa:

- a) on jatkettava Albanian viisumipolitiikan mukauttamista EU:n luetteloon maista, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi, etenkin niiden maiden osalta, jotka aiheuttavat EU:lle laittomaan muuttoliikkeeseen tai turvallisuuteen liittyviä riskejä
- b) on jatkettava yhteistyötä niiden jäsenvaltioiden kanssa, joihin Albanian kansalaisten tekemät perusteettomat turvapaikkahakemukset vaikuttavat eniten, ja viisumivapausjärjestelmää koskevien räätälöityjen tiedotuskampanjoiden toteuttamista
- c) on pidättäydyttävä luomasta sijoittajien kansalaisuusjärjestelyä.

BOSNIA JA HERTSEGOVINA

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

Bosnia ja Hertsegovinalla on viisumivapausjärjestelmä seuraavien kahdeksan maan kanssa, jotka sisältyvät EU:n viisumipakon alaisten maiden luetteloon: Azerbaidžan, Kiina, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi-Arabia (kausiluonteinen), Turkki ja Venäjä.

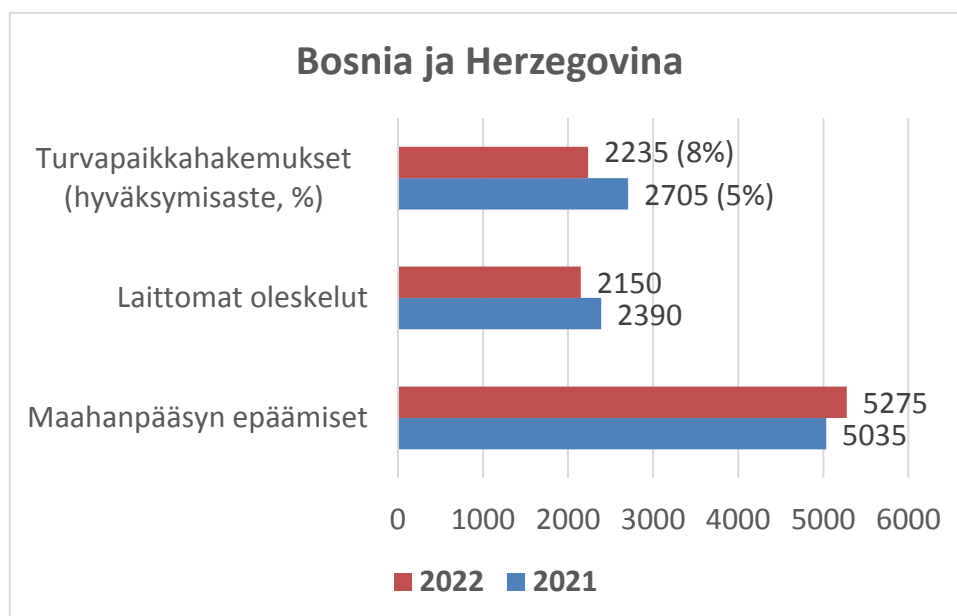
Bosnia ja Hertsegovina ei edistynyt vuonna 2022 lainkaan viisumipolitiikan yhdenmukaistamisessa. Vuonna 2023 se kuitenkin otti Saudi-Arabian kansalaisille käyttöön viisumivapauden kesämatkailukauden ajaksi ja lopetti Bahrainin viisumivapausjärjestelmän syyskuusta 2023 alkaen.

2. Laitonta muuttoliikettä, kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, palautuksia ja takaisinottoa koskevien suuntausten seuranta

Bosnia ja Hertsegovinan kansalaiset tekivät vuonna 2022 jäsenvaltioissa 2 235 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Tämä oli 17 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2021 (2 705 hakemusta). Hyväksytyjen hakemusten osuus kasvoi: vuonna 2021 se oli 5 prosenttia, vuonna 2022 taas 8 prosenttia.

Vuonna 2022 jäsenvaltiot ilmoittivat 23:sta Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisten tekemästä laittomasta rajanylityksestä EU:n ulkorajoilla, kun vuonna 2021 niitä tehtiin 17. Vuonna 2022 jäsenvaltioissa laittomasti oleskelleiden Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisten määrä kasvoi 19 prosenttia: vuonna 2022 laittomasti oleskelevia henkilöitä oli 4 900, kun vastaava luku vuonna 2021 oli 4 105. Evätyjen maahanpääsyjen määrä kasvoi vuonna 2022 hieman (5 %): vuonna 2021 niitä oli 5 035, vuonna 2022 taas 5 275.

Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisista tehtyjen palauttamispäätösten määrä (2 745 vuonna 2022 ja 2 900 vuonna 2021) supistui 5 prosenttia, kun taas palautettujen henkilöiden määrä (1 260 vuonna 2022 ja 900 vuonna 2021) kasvoi 40 prosenttia. Palauttamisaste kasvoi vuosien 2021 ja 2022 välisenä aikana 31 prosentista 46 prosenttiin.



Lähde: Eurostat

3. Muuttoliikettä, rajaturvallisuutta ja takaisinottoa koskeva yhteistyö

Bosnia ja Hertsegovina on tehnyt myönteisessä hengessä yhteistyötä EU:n kanssa Länsi-Balkania koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanon suhteen.

Bosnia ja Hertsegovina hyväksyi muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita koskevan toimintasuunnitelman (2021–2025), minkä myötä sen strateginen kehys on kaikilta osin hyväksytty. Vastaanottovalmiuksia on pyritty laajentamaan, mutta ilman huoltajaa olevien alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamisessa ja vastaanottamisessa on vielä parannettavaa. Turvapaikkamenettelyihin pääsyn mahdollisuudet ovat edelleen rajalliset, koska hakemuksen voi jättää vain pääkaupungissa Sarajevossa. Edistystä olisi tapahduttava myös turvapaikkatapauksen käsittelyssä.

Bosnia ja Hertsegovina toteuttaa yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevaa strategiaa ja siihen liittyvää toimintasuunnitelmaa vuosiksi 2019–2023. Vuonna 2022 valmisteltu uusi rajavalvontalaki hylättiin parlamentissa vuoden 2023 alussa. Ministerineuvoston olisi nopeasti hyväksyttävä uusi luonnos parlamentaarista menettelyä varten.

Bosnia ja Hertsegovina ei ole vielä aloittanut EU:n kanssa neuvotteluja asemaa koskevasta sopimuksesta, jonka nojalla Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex) voisi lähettää pysyviä joukkojaan maan rajalle suorittamaan operatiivisia toimia yhdessä rajapoliisin kanssa.

Bosnia ja Hertsegovina jatkoi takaisinottoa koskevaa hyvää yhteistyötä EU:n kanssa tehdyn sopimuksen pohjalta. Sopimus on pantu tehokkaasti täytäntöön useimpien jäsenvaltioiden kanssa. Kaksi jäsenvaltiota ilmoitti kuitenkin ongelmista, jotka liittyivät takaisinoton epäämiseen ja palauttamista varten myönnettävien matkustusasiakirjojen myöntämiseen ajoissa.

EU ilmaisi huolensa Länsi-Balkanin reitin kautta vuonna 2022 saapuneiden kolmansien maiden kansalaisten aiheuttamasta, voimakkaasti lisääntyneestä maahanmuuttopaineesta ja pyysi Bosnia ja Hertsegovinaa tekemään mahdollisimman paljon yhteistyötä. EU pyysi erityisesti varmistamaan, että jos kolmansien maiden kansalaisten jättämät turvapaikkahakemukset hylätään, Bosnia ja Hertsegovina ottaa heidät takaisin EU:n ja Bosnia ja Hertsegovinan väliseen takaisinottosopimukseen sisältyvän kolmansien maiden kansalaisia koskevan lausekkeen mukaisesti.

Bosnia ja Hertsegovina jatkoi myös kahdenvälistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa. EU:n rahoittamassa ja IOM:n toteuttamassa hankkeessa ”Yksittäinen toimenpide Bosnia ja Hertsegovinan muuttovirtojen hallintavalmiuksien vahvistamiseksi” yksi toimi on tarkoitettu tukemaan turvallisuusministeriötä palautusten tehokkaaseen toteuttamiseen tarvittavien valmiuksien kehittämisessä. Lisäksi turvallisuusministeriö saa IOM:n hallinnoiman palauttamisten hallintamekanismin puitteissa teknistä tukea jäsenvaltioilta kaikkien palautusten toteuttamiseksi.

Euroopan unionin turvapaikkaviraston ja Bosnia ja Hertsegovinan välinen yhteistyö aloitettiin vuonna 2014. Ensimmäinen etenemissuunnitelma hyväksyttiin marraskuussa 2020. Valmisteilla on vuodet 2023–2025 kattava toisen sukupolven etenemissuunnitelma.

4. Turvallisuusyhteistyö

Europol vahvistaa edelleen operatiivista yhteistyötään Bosnia ja Hertsegovinan kanssa. Kesäkuussa 2023 perustettiin Europolin kanssa yhteinen kansallinen yhteyspiste, joka yhdistää kaikki maan lainvalvontaviranomaiset Europolin suojatun tiedonvaihdon verkkosovellukseen (SIENA). Bosnia ja Hertsegovinasta lähetettiin yhteyshenkilö Europolin pääkonttoriin Haagiin. Bosnia ja Hertsegovinan Europolin yhteyspisteen koordinaattori on myös EMPACT-koordinaattori.

Bosnia ja Hertsegovinalla on komission kanssa vuonna 2019 allekirjoitettu terrorismin torjuntaa koskeva kahdenvälinen järjestely²⁵, jolla pannaan täytäntöön Länsi-Balkanin yhteinen terrorisminvastainen toimintasuunnitelma²⁶. Täytäntöönpano on viivästynyt jonkin verran, mutta viimeisimmässä edistymiskertomuksessa vuonna 2022 kerrottiin sen edistymisestä. Bosnia ja Hertsegovina hyväksyi vuonna 2022 uuden strategian terrorismin sekä väkivaltaisten ääriliikkeiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Yksikköjen on hyväksyttävä vastaavat toimintasuunnitelmat. Bosnia ja Hertsegovinan on hyväksyttävä uusi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva lainsäädäntö, jotta se välttää joutumisen jälleen harmaalle listalle Moneyvalin tulevan arvioinnin jälkeen.

Europol on EMPACTin keskeinen sidosryhmä, ja operatiiviset tulokset osoittavat yhteistyön viraston kanssa toimivan hyvin.

5. Suositukset

Bosnia ja Hertsegovina on ryhtynyt joihinkin toimiin pannakseen komission aiemmat suositukset täytäntöön. Lisäedistys on kuitenkin tarpeen, ja toimia on toteutettava etenkin seuraavissa asioissa:

- a) on toteutettava pikaisesti toimia Bosnia ja Hertsegovinan viisumipolitiikan mukauttamiseksi EU:n luetteloon maista, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi, etenkin niiden maiden osalta, jotka aiheuttavat EU:lle laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä tai turvallisuusriskejä
- b) on neuvoteltava pikaisesti, allekirjoitettava ja ratifioitava asemaa koskeva sopimus EU:n kanssa
- c) on ratkaistava takaisinottoa koskevaan yhteistyöhön liittyvät ongelmat, joista jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet.

²⁵ https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-and-authorities-bosnia-and-herzegovina-endorse-arrangement-counterterrorism-cooperation-2019-11-19_en

²⁶ https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2018-10/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf

MOLDOVA

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

Moldovalla on viisumivapausjärjestelmä seuraavien 12 maan kanssa, jotka sisältyvät EU:n luetteloon viisumipakon alaisista maista: Armenia, Azerbaidžan, Ecuador, Kazakstan, Kirgisia, Kuuba, Qatar, Tadžikistan, Turkki, Uzbekistan, Valko-Venäjä ja Venäjä.

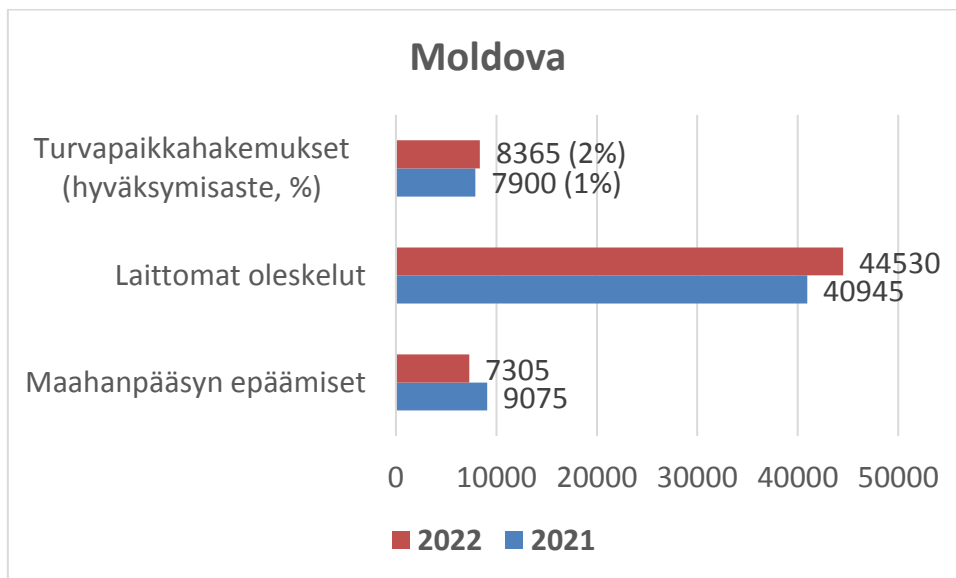
Vuonna 2022 ei edistytty viisumipolitiikan yhdenmukaistamisessa EU:n viisumipolitiikan kanssa.

2. Laitonta muuttoliikettä, kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, palautuksia ja takaisinottoa koskevien suuntausten seuranta

Moldovan kansalaisten jäsenvaltioissa tekemien, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä kasvoi 6 prosenttia vuodesta 2021 vuoteen 2022. Vuonna 2021 tehtiin 7 900 hakemusta, kun vuonna 2022 niitä tehtiin 8 365. Hyväksytyjen hakemusten osuus oli 2 prosenttia vuonna 2022 (vuonna 2021 se oli 1 %).

Moldovan kansalaisten yritykset ylittää EU:n ulkorajat laittomasti jäivät vuonna 2022 edelleen vähäisiksi (29, kun vuonna 2021 yrityksiä oli 21). Jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien Moldovan kansalaisten määrä kasvoi: kun se vuonna 2021 oli 40 945, vuonna 2022 se oli 44 530 (9 %:n kasvu). Vuonna 2022 Moldovan kansalaisten, joiden pääsy jäsenvaltioihin evättiin, määrä oli 7 305, mikä on 19,5 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2021 (9 075).

Vuonna 2022 Moldovan kansalaisista tehtyjen palauttamismääräysten määrä kasvoi 4 prosenttia (8 250 vuonna 2022, kun se vuonna 2021 oli 7 940) ja palautusten määrä 18,5 prosenttia (2 845 vuonna 2022, kun se vuonna 2021 oli 2 400), mikä johti vuonna 2022 korkeampaan 34 prosentin palauttamisasteeseen verrattuna vuoteen 2021, jolloin se oli 30 prosenttia.



Lähde: Eurostat

3. Muuttoliikettä, rajaturvallisuutta ja takaisinottoa koskeva yhteistyö

Moldova jatkoi kansainvälisen yhteistyön edistämistä EU:n virastojen ja jäsenvaltioiden kanssa rajaturvallisuuden alalla. Sen aktiivinen rooli näkyy EU:n sisäisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden tukikeskusta koskevassa aloitteessa, jolla vahvistettiin Moldovan yhteistyötä EMPACTissa sekä Frontexin, Europolin, CEPOLin, EU:n rajavalvonnan avustusoperaation Moldovan tasavallan ja Ukrainan rajalla (EUBAM Moldova/Ukraina) ja jäsenvaltioiden kanssa.

Moldova hyväksyi vuonna 2022 myös sisäasioita koskevan strategiansa (2022–2030) ja kuusi alakohtaista kehitysstrategiaansa, joista kaksi koskee muuttoliikettä ja rajaturvallisuutta: toinen koskee muuttovirtojen hallintaa, turvapaikkapolitiikkaa ja ulkomaalaisten kotouttamista, toinen taas yhdenmukaista rajaturvallisuutta.

Moldova allekirjoitti 17. maaliskuuta 2022 Euroopan raja- ja merivartioston (Frontex) Moldovassa toteuttamiin operatiivisiin toimiin sovellettavan asemaa koskevan sopimuksen. Sopimuksen ansiosta Frontex voi laajentaa täysimittaista, kattavaa tukea Moldovalle ja lähetetyille pysyvien joukkojen jäsenille taataan tarvittava suojelu, koskemattomuus ja turvallisuus. Kyse on ensimmäisestä asemaa koskevasta sopimuksesta ja ensimmäisestä yhteisoperaatiosta, johon liittyy toimeenpanovaltuuksia itäisen kumppanuuden maissa. Frontexin ja Moldovan välinen operatiivinen yhteistyö aloitettiin 19. maaliskuuta 2022 käynnistämällä yhteisoperaatio Moldova, joka kohdistuu vilpillisten asiakirjojen käyttöön rajanylityspaikoilla.

Moldovan kanssa tehtävän laajennetun yhteistyön tukemiseksi Frontexin yhteyshenkilö, jonka alueellinen toimeksianto kattaa itäisen kumppanuuden maat, lähetettiin heinäkuussa 2022 väliaikaisesti Chişinăuhun, kunnes alun perin suunnitellun asemapaikan Kiovan tilanne vakiintuu. Chişinăusta käsin toimiva Frontexin yhteyshenkilö toimii ennakoivasti itäisen kumppanuuden alueen instituutioiden kanssa ja pitää säännöllisesti yhteyttä Moldovan maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkoston.

Moldova jatkoi jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä muuttoliikkeen ja rajaturvallisuuden alalla. Esimerkkejä yhteistyöstä olivat koulutuskurssit, laitteet, operatiivinen yhteistyö ja asiantuntijavierailut.

Frontex ja jäsenvaltiot ilmoittivat, että myös takaisinottoa koskeva yhteistyö on sujunut hyvin.

Vastauksena Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainaa vastaan EU tehosti yhteistyötään Moldovan kanssa turvallisuuden alalla kiinnittäen erityistä huomiota rajaturvallisuuteen. EU otti käyttöön koko välineistönsä lisävarusteiden ja koulutuksen tarjoamiseksi tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

4. Turvallisuusyhteistyö

Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan heijastusvaikutukset aiheuttivat lisäuhkia Moldovan turvallisuudelle. Moldovan rajajoukot kohtaavat lisääntyneitä kansainvälisen rikollisuuden riskejä, jotka liittyvät muun muassa ihmiskauppaan, huumeisiin ja aseisiin. Moldovan lainvalvontaviranomaisiin kohdistuu entistä suurempia hybridiuhkia, kuten sähköntoimitus- ja lämmityshäiriöiden riskejä, kyberturvallisuushyökkäyksiä ja yhä enemmän Venäjän kansalaisten yrityksiä päästä Moldovaan vilpillisten asiakirjojen avulla.

Komission jäsen Johansson ja Moldovan sisäministeri käynnistivät heinäkuussa 2022 EU:n sisäisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden tukikeskuksen toiminnan Moldovassa. EU:n tukikeskus on operatiivinen foorumi, joka tukee sisäistä turvallisuutta ja rajaturvallisuutta koskevaa yhteistyötä EU:n, sen virastojen, jäsenvaltioiden ja Moldovan viranomaisten välillä. Se toimii seuraavilla painopistealoilla: ampuma-aseiden kauppa, maahanmuuttajien salakuljetus, ihmiskauppa, terrorismin ja väkivaltaisten ääriliikkeiden ehkäiseminen ja torjuminen, kyberrikollisuus, huumeikauppa ja kemiallisen, biologisen, säteily- ja ydinmateriaalin (CBRN) kauppa.

EU:n tukikeskuksen puitteissa kehitetyn yhteistyön ansiosta myös Europolin, CEPOLin ja Frontexin yhteistyö Moldovassa lisääntyi merkittävästi. Europol on lähettänyt yhden Europolin virkamiehen ja

kaksi vierailevaa virkamiestä Moldovaan tukemaan Venäjän Ukrainaan kohdistamaan hyökkäyssotaan liittyvän rikollisen toiminnan varhaista havaitsemista sekä maahanmuuttajien salakuljetukseen, ihmiskaupaan ja muuhun rikolliseen toimintaan liittyvien rikollisverkostojen torjuntaa.

Europolin ja Moldovan välinen yhteistyö perustuu heinäkuussa 2015 voimaan tulleeseen operatiiviseen sopimukseen. Moldovalainen yhteyshenkilö on ollut lähetettynä Europolin päätoimipaikkaan vuodesta 2015 alkaen. Moldova osallistuu tiiviisti Euroopan monialaiseen rikosuhkien torjuntafoorumiin (EMPACT). Vuonna 2022 Moldova osallistui viiden eri operatiivisen toimintasuunnitelman 15 operatiiviseen toimeen ja nimitti kansallisen EMPACT-koordinaattorin. EU:n neuvosto käynnisti 22. toukokuuta 2023 yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa Moldovassa toteutettavan Euroopan unionin kumppanuusoperaation (EUPM Moldova) maan turvallisuusalan resilienssin parantamiseksi kriisinhallinnan ja hybridiuhkien osa-alueilla.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi maaliskuussa 2023 Moldovaa koskevan tukipaketin, jossa on viisi keskeistä painopistettä, mukaan lukien turvallisuus. EU:n rahoittamassa ohjelmassa, jonka aiheena on Ukrainan konfliktista kärsivien itäisen kumppanuuden maiden ja kolmansien maiden kansalaisten suojelun, kauttakulun, vapaaehtoisen ja tietoon perustuvan paluun sekä uudelleenkotoutuksen tukeminen, osoitetaan nyt jatkotoimena kiireellisiin turvallisuustarpeisiin 4 miljoonaa euroa. Varoilla tuetaan Moldovan rajaviranomaisia ja sisäministeriötä.

5. Suositukset

Moldova on ryhtynyt toimiin pannakseen komission aiemmat suositukset täytäntöön. Lisäedistys on kuitenkin tarpeen, ja toimia on toteutettava etenkin seuraavissa asioissa:

- a) on jatkettava Moldovan viisumipolitiikan mukauttamista EU:n luetteloon kolmansista maista, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi, etenkin niiden kolmansien maiden osalta, jotka aiheuttavat EU:lle laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä tai turvallisuusriskejä
- b) on jatkettava järjestäytyneen rikollisuuden, erityisesti Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan yhteydessä ilmenneen kansainvälisen rikollisuuden, torjuntaa.

MONTENEGRO

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

Montenegrolla on viisumivapausjärjestelmä 12 maan kanssa, jotka sisältyvät EU:n luetteloon viisumipakon alaisista maista. Niistä seitsemällä maalla on pysyvä viisumivapaus (Azerbaidžan, Kiina, Kuwait, Qatar, Turkki, Valko-Venäjä ja Venäjä) ja viiden maan kansalaisilla on kausiluonteinen viisumivapaus, joka koskee saapumista Montenegroon matkailusyistä huhti-lokakuussa (Armenia, Egypti, Kazakstan, Saudi-Arabia ja Uzbekistan).

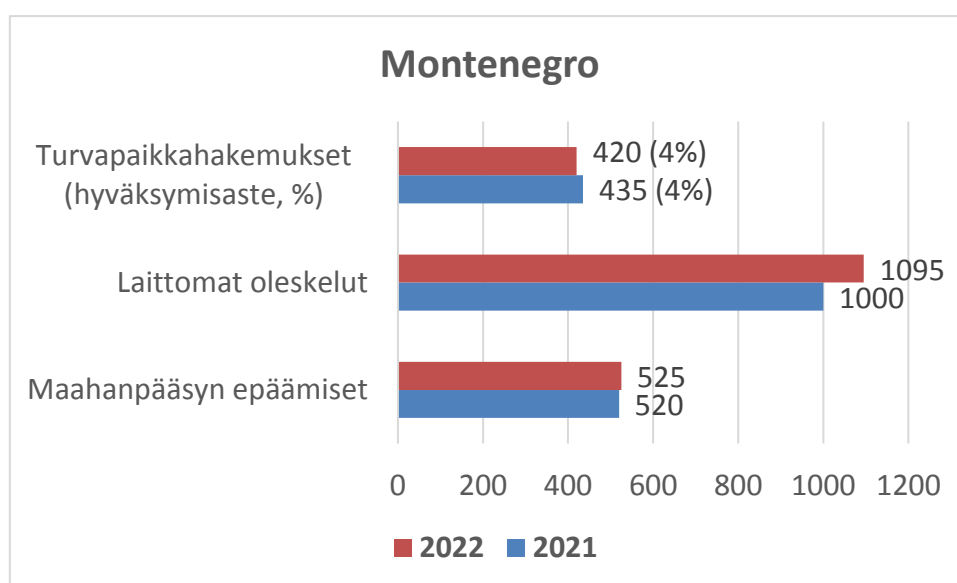
Montenegro edistyi vuonna 2023 viisumipolitiikan yhdenmukaistamisessa: viisumivapaus peruutettiin Ecuadorin ja Kuuban kansalaisilta sekä sellaisten kolmansien maiden kansalaisilta, joilla on oleskelulupa Arabiemiirikunnissa.

2. Laitonta muuttoliikettä, kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, palautuksia ja takaisinottoa koskevien suuntausten seuranta

Montenegron kansalaisten vuonna 2022 jäsenvaltioissa tekemien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä pieneni 3 prosenttia vuodesta 2021. Vuonna 2022 tehtiin 420 hakemusta, kun vuonna 2021 niitä tehtiin 435. Vuonna 2022 hyväksytyjen hakemusten osuus oli 4 prosenttia eli sama kuin edellisellä vuotena.

Jäsenvaltiot ilmoittivat vain yhdestä Montenegron kansalaisen laittomasta rajanylityksestä vuonna 2022. Jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien Montenegron kansalaisten määrä kasvoi 9,5 prosenttia vuonna 2022 (vuonna 2021 heitä oli 1 000, vuonna 2022 taas 1 095). Montenegron kansalaisilta evättiin vuonna 2022 pääsy jäsenvaltioihin 525 kertaa. Määrä pysyi vakaana, sillä vuonna 2021 se oli 520.

Montenegron kansalaisista tehtyjen palauttamispäätösten määrä väheni 12 prosenttia (435 vuonna 2022 ja 495 vuonna 2021), samalla kun palautettujen henkilöiden määrä kasvoi hieman eli 2 prosenttia (265 henkilöä vuonna 2021 ja 270 henkilöä vuonna 2022). Palauttamisaste kasvoi, sillä se oli 54 prosenttia vuonna 2021 ja 62 prosenttia vuonna 2022.



Lähde: Eurostat

3. Muuttoliikettä, rajaturvallisuutta ja takaisinottoa koskeva yhteistyö

Montenegro on tehnyt myönteisessä hengessä yhteistyötä EU:n kanssa Länsi-Balkania koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanon suhteen.

Laittoman muuttoliikkeen lisääntymisen estämiseksi rajapoliisiin perustettiin uusi ihmissalakuljetuksen ja rajat ylittävän rikollisuuden torjuntayksikkö, joka lisää laittomien rajanylitysten valvontaa.

Turvapaikkajärjestelmän kapasiteettia laajennettiin, ja vastaanottokapasiteetin lisäämiseen varattiin merkittävästi valtion määrärahoja. Montenegron turvapaikkayksikkö pyrki vähentämään turvapaikkahakemusten ruuhkaa.

Montenegro jatkoi myös muuttoliikettä ja rajaturvallisuutta koskevaa yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa, jotka tarjosivat koulutusta ja valmiuksien kehittämistä, laitteita ja tietojenvaihtoa. Euroopan unionin turvapaikkaviraston, Frontexin, IOM:n ja UNHCR:n teknistä apua annettiin myös EU:n rahoittamassa alueellisessa hankkeessa. Jäsenvaltiot raportoivat myös takaisinottoa koskevan yhteistyön olleen yleisesti ottaen hyvää.

Montenegro ja Euroopan unioni allekirjoittivat Euroopan raja- ja merivartioston (Frontex) toteuttamia operatiivisia toimia koskevan uuden asemaa koskevan sopimuksen 16. toukokuuta 2023 Montenegrossa.²⁷ Uusi sopimus mahdollistaa Frontexin henkilöstön lähettämisen mihin tahansa Montenegron alueelle maan viranomaisten pyynnöstä. Kahta voimassa olevaan asemaa koskevaan sopimukseen perustuvaa yhteisoperaatiota toteutetaan edelleen: yhdellä Kroatian vastaisella rajanylityspaikalla ja yhteisessä merioperaatiossa, jonka tavoitteena on vahvistaa sinisten rajojen valvontaa Adrianmerellä. Montenegro tekee rajaturvallisuusyhteistyötä Frontexin kanssa kaiken kaikkiaan erittäin myönteisessä hengessä, ja sen on määrä tehostua uuden asemaa koskevan sopimuksen täytäntöönpanon myötä.

Euroopan unionin turvapaikkavirasto allekirjoitti yhteisen etenemissuunnitelman Montenegron viranomaisten kanssa joulukuussa 2021. Euroopan unionin turvapaikkaviraston tuella perustettiin uusi lähtömaatietoja käsittelevä yksikkö, kehitettiin koulutusmoduuleja ja laadittiin vakioitu toimintaohjeisto turvapaikkamenettelyjen sujuvoittamiseksi.

4. Turvallisuusyhteistyö

Montenegro ja Europol allekirjoittivat syyskuussa 2014 sopimuksen operatiivisesta ja strategisesta yhteistyöstä. Vaihdetun tietojen laatu on parantunut jatkuvasti vuosien mittaan, ja yhteistyö Europolin kanssa on vahvistunut entisestään – Europol analysoi erityisesti EMPACTin avulla ja sen ansiosta hankkeita ja muita aloitteita. Neljällä poliisin yksiköllä, joihin kuuluvat rahanpesun selvittelykeskus ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta vastaava yksikkö, on suora pääsy Europolin suojatun tiedonvaihdon verkkosovellukseen SIENAn, mikä mahdollistaa nopean, suojatun ja tehokkaan tietojenvaihdon Europolin ja EU:n jäsenvaltioiden kanssa.

Montenegrolla on yhteyshenkilö Europolin päätoimipaikassa, ja se tekee aktiivisesti yhteistyötä Europoliin kuuluvan ihmisten salakuljetusta tutkivan eurooppalaisen keskuksen (EMSC) kanssa.

Montenegro teki vuonna 2019 komission kanssa terrorismin torjuntaa koskevan kahdensivuisen sopimuksen Länsi-Balkanin yhteisen terrorisminvastaisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa varten. Montenegro on edistynyt hyvin järjestelyn täytäntöönpanossa.

5. Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt

²⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8354-2023-INIT/en/pdf>

Sijoittajien kansalaisuusjärjestely lakkautettiin 31. joulukuuta 2022. Tämä on myönteistä kehitystä ja konkreettista jatkoa viidennen viisumivapauden keskeyttämismekanismiin mukaisen kertomuksen suosituksille.

Vaikka sijoittajien kansalaisuusjärjestely on lakkautettu, Montenegro käsittelee edelleen vuoteen 2022 mennessä jätettyjä hakemuksia. Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä ja sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyjä koskevista välittömistä toimista Venäjän hyökättyä Ukrainaan 28. maaliskuuta 2022 annetun komission suosituksen²⁸ mukaisesti Montenegro otti hakuprosessissa käyttöön ylimääräisiä tutkintamenettelyjä sen tarkistamiseksi, ovatko hakijat pakoteluettelossa tai tunnustetaanko heidät henkilöiksi, joiden varat ovat peräisin laittomista lähteistä. Sisäministeriö on myös pyytänyt, että kansallisen turvallisuuden virasto tekee lisätarkastuksia Venäjän ja Valko-Venäjän kansalaisilta saatuihin hakemuksiin. Jälkitarkastuksia tehdään myös sen selvittämiseksi, onko kansalaisuus myönnetty henkilöille, jotka ovat kansainvälisten rajoittavien toimenpiteiden kohteena, ja jos näin on, näiltä henkilöiltä evätään Montenegron kansalaisuus.

Komissio seuraa asian edistymistä, kunnes kaikki vireillä olevat hakemukset on käsitelty.

6. Suositukset

Montenegro on ryhtynyt toimiin pannakseen komission aiemmat suositukset täytäntöön. Lisäedistys on kuitenkin tarpeen, ja toimia on toteutettava etenkin seuraavissa asioissa:

- a) on kiireellisesti jatkettava Montenegron viisumipolitiikan mukauttamista EU:n luetteloon kolmansista maista, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi, etenkin niiden kolmansien maiden osalta, jotka aiheuttavat EU:lle laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä riskejä tai turvallisuusriskejä
- b) on varmistettava, että äskettäin lakkautettuun sijoittajien kansalaisuusjärjestelyyn liittyvät vireillä olevat hakemukset seulotaan ja käsitellään korkeimpien mahdollisten turvallisuusvaatimusten mukaisesti.

²⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/recommendation-limit-access-individuals-connected-russian-belarusian-government-citizenship_en

POHJOIS-MAKEDONIA

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

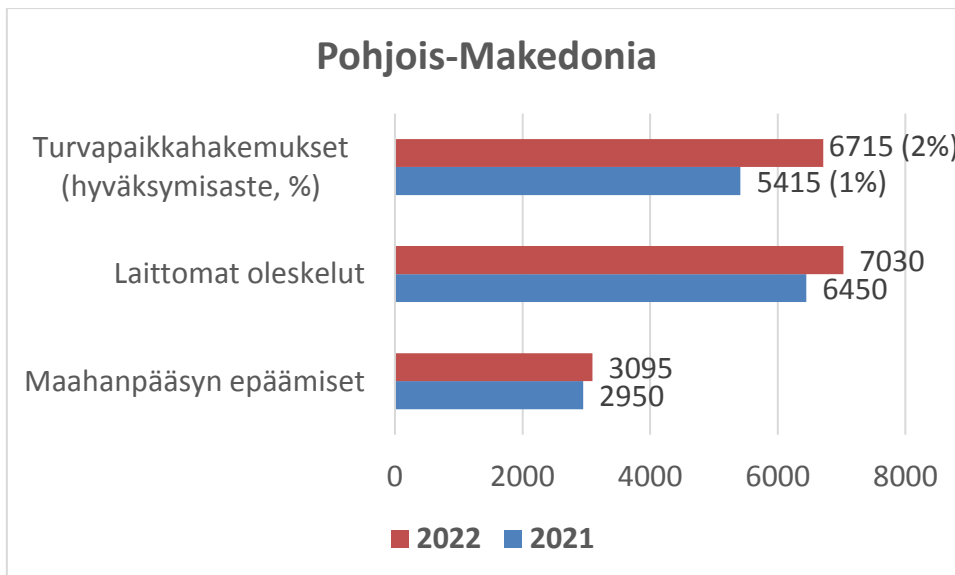
Pohjois-Makedonia on edistynyt huomattavasti viisumipolitiikkansa yhdenmukaistamisessa EU:n viisumipolitiikan kanssa. Tällä hetkellä on vain yksi maa, jonka kansalaisilla on viisumivapaa pääsy Pohjois-Makedoniaan mutta ei EU:hun (Turkki). Pohjois-Makedonia otti tammikuussa 2023 uudelleen käyttöön viisumipakon Botswanan ja Kuuban kansalaisille. Lisäksi Azerbaidžanin kansalaisten Pohjois-Makedoniaan saapumisen sallimista tilapäisesti ilman viisumia koskevan päätöksen voimassaolo päättyi maaliskuussa 2023, eikä sitä jatkettu.

2. Laitonta muuttoliikettä, kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, palautuksia ja takaisinottoa koskevien suuntausten seuranta

Pohjois-Makedonian kansalaisten vuonna 2022 jäsenvaltioissa tekemien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä kasvoi 24 prosenttia: vuonna 2022 tehtiin 6 715 hakemusta, kun vuonna 2021 niitä tehtiin 5 415. Hyväksytyjen hakemusten osuus on 2 prosenttia (1 % vuonna 2021).

Vuonna 2022 EU:n tasolla ilmoitettiin 9 Pohjois-Makedonian kansalaisten laitonta rajanylitystä, kun vuonna 2021 niitä ilmoitettiin 12. Jäsenvaltioissa laittomasti vuonna 2022 oleskelleiden Pohjois-Makedonian kansalaisten määrä kasvoi 9 prosenttia edellisvuoteen verrattuna: vuonna 2022 laittomasti oleskelevia henkilöitä oli 7 030, kun vastaava luku vuonna 2021 oli 6 450. Evättyjen maahanpääsysten määrä kasvoi hieman eli 5 prosenttia: vuonna 2021 niitä oli 2 950, vuonna 2022 taas 3 095.

Viime vuonna kasvua havaittiin i) Pohjois-Makedonian kansalaisista tehtyjen palauttamispäätösten määrässä (2 910 vuonna 2022 ja 2 320 vuonna 2021, eli kasvua oli 25 %) ja ii) palautettujen henkilöiden määrässä (1 590 vuonna 2022 ja 985 vuonna 2021, eli kasvua oli 61 %). Jäsenvaltiot raportoivat palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvän yhteistyön olleen hyvää, ja palauttamisaste kasvoi vuonna 2022 aina 55 prosenttiin, kun se vuonna 2021 oli 42 prosenttia.



Lähde: Eurostat

3. Muuttoliikettä, rajaturvallisuutta ja takaisinottoa koskeva yhteistyö

Pohjois-Makedonia on tehnyt myönteisessä hengessä yhteistyötä EU:n kanssa Länsi-Balkania koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanon suhteen.

Pohjois-Makedonia osallistuu aktiivisesti eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen hallintaan yhdellä laittoman muuttoliikkeen tärkeimmistä kauttakulkureiteistä. Salakuljetettujen maahantulijoiden määrä on kuitenkin edelleen suuri, ja on ensisijaisen tärkeää parantaa salakuljetusverkostojen torjuntaa.

Pohjois-Makedonia pyrkii vahvistamaan turvapaikkajärjestelmäänsä sellaisten henkilöiden osalta, joilla on erityistarpeita tai jotka ovat ilman huoltajaa olevia alaikäisiä. Sen on kuitenkin vielä parannettava maahantulijoiden järjestelmällistä rekisteröintiä. Suurten muuttovirtojen hallintaa koskeva varautumissuunnitelma on vielä laadittava valmiiksi ja hyväksyttävä.

Pohjois-Makedonia jatkoi jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä muuttoliikkeen ja rajaturvallisuuden alalla. Esimerkkejä yhteistyöstä: asiantuntijavierailut, tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihto, tekniset laitteet ja koulutuskurssit.

Takaisinottosopimuksia pannaan edelleen täytäntöön, ja jäsenvaltiot ilmoittivat takaisinottoa koskevan yhteistyön olleen yleisesti ottaen hyvää, lukuun ottamatta yhtä jäsenvaltiota, joka ilmoitti parannusten tarpeesta.

Pohjois-Makedonia allekirjoitti Euroopan raja- ja merivartioston (Frontex) Pohjois-Makedoniassa toteuttamiin operatiivisiin toimiin sovellettavan asemaa koskevan sopimuksen lokakuussa 2022.²⁹ Asemaa koskevan sopimuksen tultua voimaan 1. huhtikuuta 2023 käynnistettiin 19. huhtikuuta 2023 yhteisoperaatio, jossa lähetettiin 110 virkamiestä tukemaan rajavalvontaa sekä laittoman muuttoliikkeen ja rajat ylittävän rikollisuuden hallintaa koko Kreikan vastaisella rajaosuudella. Yleisesti ottaen Pohjois-Makedonia on tehnyt Frontexin kanssa erittäin laajaa ja myönteistä rajaturvallisuusyhteistyötä, jota on vahvistettu edelleen huhtikuussa 2023 asemaa koskevan sopimuksen voimaantulon jälkeen.

Euroopan unionin turvapaikkaviraston kanssa tehtävässä yhteistyössä lokakuun 2020 ja syyskuun 2022 väliseksi ajaksi laadittu yhteistyösuunnitelma oli edelleen tärkeä väline turvapaikkajärjestelmän vahvistamiseksi erityisesti sellaisten henkilöiden osalta, joilla on erityistarpeita tai jotka ovat ilman huoltajaa olevia alaikäisiä. Siinä vahvistetaan turvapaikka- ja vastaanotokoulutusta, parannetaan turvapaikkapäätösten laatua ja vahvistetaan haavoittuvassa asemassa olevien maahantulijoiden ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten vastaanottojärjestelmää. Euroopan unionin turvapaikkavirasto ja Pohjois-Makedonia laativat parhaillaan kolmannen sukupolven etenemissuunnitelmaa, ja samanaikaisesti toisen sukupolven etenemissuunnitelmaa on jatkettu sen varmistamiseksi, että aukkoja ei synny.

4. Turvallisuusyhteistyö

Europol allekirjoitti Pohjois-Makedonian kanssa strategisen sopimuksen tammikuussa 2007 ja operatiivisen sopimuksen syyskuussa 2011. Europolin kanssa tehtävän yhteistyön ja tietojenvaihdon taso on hyvä ja noussut vuoden 2022 aikana. Pohjoismakedonialainen yhteyshenkilö on toiminut Europolissa vuodesta 2015 alkaen. Pohjois-Makedonian lainvalvontaviranomaiset antavat tietoja takavarikoiduista aseista ja epäillyistä pidätetyistä sekä palautetta, kun sitä pyydetään operatiivisen toiminnan yhteydessä. Pohjois-Makedonia osallistuu myös EMPACTiin.

Länsi-Balkanin yhteisen terrorisminvastaisen toimintasuunnitelman mukaisen terrorismin torjuntaa koskevan täytäntöönpanojärjestelyn toteuttamisessa saavutetun hyvän edistyksen ansiosta Pohjois-

²⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12896-2022-INIT/fi/pdf>

Makedonia allekirjoitti 9. joulukuuta 2022 komission kanssa järjestelyn tarkistuksen, johon sisältyi uusia toimia ja kunnianhimoisempia tavoitteita.

5. Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt

Pohjois-Makedonian kansalaisuutta koskeva laki mahdollistaa kansalaisuuden saamisen ilman aiempaa asumista koskevia vaatimuksia henkilöille, jotka edustavat maalle ”erityistä taloudellista etua”. Vuosina 2005–2022 kansalaisuuden sai erityisen taloudellisen edun perusteella 121 henkilöä (kielteisiä päätöksiä tehtiin 40).³⁰ Komissio toistaa, että tämän lain täytäntöönpano ei saisi johtaa kansalaisuuden järjestelmälliseen myöntämiseen sijoitusten vastineeksi, koska sitä voidaan käyttää EU:n lyhytaikaista oleskelua koskevan viisumimenettelyn ja siihen liittyvien yksilöllisten muuttoliike- ja turvallisuusriskien perusteellisen arvioinnin ohittamiseen ja sillä voi näin ollen olla vaikutusta viisumivapausjärjestelmään.

6. Suositukset

Pohjois-Makedonia on ryhtynyt toimiin pannakseen useimmat komission aiemmat suositukset täytäntöön. Lisäedistys on kuitenkin tarpeen, ja toimia on toteutettava etenkin seuraavissa asioissa:

- a) on jatkettava hyvää edistystä viisumipolitiikan yhdenmukaistamisessa
- b) on varmistettava, ettei mahdollisteta kansalaisuuden järjestelmällistä myöntämistä erityistä taloudellista etua varten.

³⁰ Pohjois-Makedoniaa koskeva seulontaraportti, heinäkuu 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-07/MK%20Cluster_1%20Draft%20screening%20report_external%20version.pdf

SERBIA

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

Vuoden 2022 alussa Serbiassa oli viisumivapausjärjestelmä 22 sellaisen maan kanssa, jotka sisältyvät EU:n viisumipakon alaisten maiden luetteloon. Viisumipolitiikan epäyhdenmukaisuus EU:n viisumipolitiikan kanssa oli yksi niistä tekijöistä, jotka johtivat EU:hun suuntautuneen laittoman muuttoliikkeen lisääntymiseen Länsi-Balkanin reitillä. Tämä koski erityisesti Burundin, Intian, Kuuban, Tunisian ja Turkin kansalaisia, jotka pystyivät saapumaan Serbiaan ilman viisumia ja sitten ylittämään laittomasti jäsenvaltioiden ulkorajat. Komissio ja Serbian viranomaiset käynnistivät tämän ongelman johdosta välittömästi laajan yhteydenpidon.

Tämän yhteistyön ja koordinoitujen toimien tuloksena Serbia otti viisumipakon uudelleen käyttöön seuraavien maiden kanssa: Burundi (21. lokakuuta 2022, pantiin täytäntöön välittömästi), Tunisia (21. lokakuuta 2022, pantiin täytäntöön 22. marraskuuta 2022), Guinea-Bissau (1. joulukuuta 2022, pantiin täytäntöön 6. joulukuuta 2022), Intia (9. joulukuuta 2022, pantiin täytäntöön 1. tammikuuta 2023), Bolivia (27. joulukuuta 2022, pantiin täytäntöön 10. helmikuuta 2023) ja Kuuba (27. joulukuuta 2022, pantiin täytäntöön 13. huhtikuuta 2023).

Tällä hetkellä Serbiassa on voimassa viisumivapausjärjestelmä seuraavien 16 maan kanssa, jotka sisältyvät EU:n luetteloon viisumipakon alaisista maista: Armenia, Azerbaidžan, Bahrain, Indonesia, Jamaika, Kazakstan, Kiina, Kirgisia, Kuwait, Mongolia, Oman, Qatar, Suriname, Turkki, Valko-Venäjä ja Venäjä.

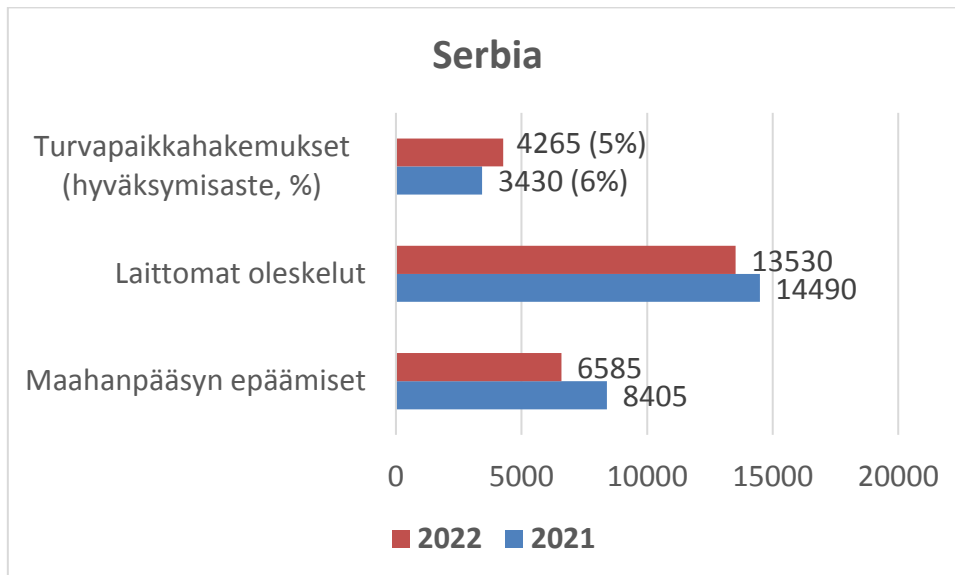
Komissio odottaa viisumisäännösten yhdenmukaistamisen jatkamista Serbian viranomaisten tekemän sitoumuksen mukaisesti ja toivoo saavansa Serbialta tarkempia tietoja sen ilmoittamasta viisumipolitiikan yhdenmukaistamissuunnitelmasta ja sen tosiasiallisesta täytäntöönpanosta.

2. Laitonta muuttoliikettä, kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, palautuksia ja takaisinottoa koskevien suuntausten seuranta

Serbian kansalaiset tekivät vuonna 2022 jäsenvaltioissa 4 265 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mikä on 24 prosenttia enemmän kuin vuonna 2021 (3 430). Suuntaus on sama kuin aiempina vuosina. Hyväksytyjen hakemusten osuus supistui vuodesta 2021 vuoteen 2022 hieman eli 6 prosentista 5 prosenttiin.

Serbian kansalaisten havaittiin ylittäneen jäsenvaltioiden ulkorajat laittomasti 32 kertaa (37 kertaa vuonna 2021). Jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien Serbian kansalaisten määrä väheni edelleen: vuonna 2022 laittomasti oleskelevia henkilöitä oli 13 530, kun vastaava luku vuonna 2021 oli 14 490 (7 %:n vähennys). Vuonna 2022 niiden Serbian kansalaisten määrä, joilta evättiin pääsy EU:hun, supistui 22 prosenttia (määrä oli 8 405 vuonna 2021 ja 6 585 vuonna 2022).

Serbian kansalaisia koskevien palauttamispäätösten määrä (5 705 vuonna 2022 ja 6 045 vuonna 2021) väheni 6 prosenttia, kun taas palautettujen henkilöiden määrä (3 190 vuonna 2022 ja 3 035 vuonna 2021) kasvoi 5 prosenttia ja palauttamisaste nousi 50 prosentista 56 prosenttiin vuodesta 2021 vuoteen 2022.



Lähde: Eurostat

3. Muuttoliikettä, rajaturvallisuutta ja takaisinottoa koskeva yhteistyö

Serbia on tehnyt myönteisessä hengessä yhteistyötä EU:n kanssa Länsi-Balkania koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa ja myötävaikuttanut EU:hun suuntautuvan erilaisista ryhmistä koostuvan muuttovirran hallintaan sen jälkeen, kun jäsenvaltioiden ulkorajojen laittomien ylitysten määrä oli suurimmillaan vuonna 2022.

Serbia hyväksyi elokuussa 2022 vuosia 2022–2027 koskevan yhdenmetyt rajaturvallisuuden uuden strategian ja vuosia 2022–2024 koskevan toimintasuunnitelman. Ensisijaisena tavoitteena olisi edelleen oltava rajavartiointin tehostaminen sekä pakolaisten ja maahanmuuttajien salakuljetuksen havaitsemiseen ja ehkäisemiseen tähtäävien toimien lisääminen.

Maahantulijoiden ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden tunnistamista ja rekisteröintiä olisi tehostettava, myös vastaanottokeskuksissa. Tärkeitä osa-alueita jatkotyössä ovat edelleen turvapaikkajärjestelmän vahvistaminen ja valmiudet palauttaa maahantulijoita, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta. Siihen kohdistettavaa komission tukea onkin lisätty.

Serbia toteutti vuonna 2022 useita toimenpiteitä Serbian viisumien saamisen ja Serbiaan saapumista koskevien vaatimusten tiukentamiseksi. Muutetut ehdot julkaistiin ja niitä levitettiin laajasti hallituksen verkkosivuilla. Ne myös lisättiin kansainvälisen ilmakuljetusliiton IATAn operatiiviselle alustalle, jota lentoyhtiöt käyttävät matkustajien lähtöselvitysten tekemiseen Serbiaan suuntautuville lennoille. Serbian diplomaatti- ja konsuliedustustojen edustajat keskustelivat niiden asemamaidensa suurimpien lentoyhtiöiden toimistojen kanssa, joiden on todettu olevan viisumivapausjärjestelmän väärinkäyttäjien käyttämiä. Serbian viranomaiset keskustelivat myös kaikkien Belgradissa toimivien suurten lentoyhtiöiden edustajien sekä Serbian viisumivapautta mahdollisesti väärinkäyttävien henkilöiden lähtömaiden kanssa toimivien matkailuorganisaatioiden kanssa.

Serbia jatkoi jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä muuttoliikkeen ja rajaturvallisuuden alalla. Esimerkkejä yhteistyöstä olivat rahoitus, tekninen apu, yhteiset rajapartiot ja koulutuskurssit. EU:n teknisellä avulla tuetaan yhdenmetyä rajaturvallisuutta koskevaa strategiaa vuosiksi 2022–2027, erityisesti laittomien maahantulijoiden tehokasta rekisteröintiä ja heidän tapaustensa käsittelyä mutta myös koordinoitua muuttoliikkeen hallintajärjestelmään kuuluvien elinten välillä sekä joko lähtömaahan tai edelliseen maahantulomaahan palauttamiseen liittyviä menettelyjä. EU:n

rahoituksella tuetaan myös pakolais- ja maahanmuuttoasiain pääviraston vastaanotto- ja turvapaikkakeskusten toimintaa, mukaan lukien terveydenhuoltopalvelut, sosiaaliapu ja lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien koulutus. Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM) toteuttaa EU:n ja jäsenvaltioiden tuella avustettua vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista (AVRR) koskevaa ohjelmaa Serbian palauttamisjärjestelmän valmiuksien kehittämiseksi ja avustetun vapaaehtoisen paluun helpottamiseksi.

Frontex ja jäsenvaltiot raportoivat myös takaisinottoa koskevan yhteistyön olleen yleisesti ottaen hyvää.

Länsi-Balkanin reitin kautta saapuneiden EU:ssa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten takaisinotossa on kuitenkin todettu olevan haasteita. Siihen liittyen komissio pyysi Serbiaa tekemään mahdollisimman paljon yhteistyötä sen varmistamiseksi, että jos näiden kansalaisten jättämät turvapaikkahakemukset hylätään, Serbia ottaa heidät takaisin EU:n ja Serbian välisen takaisinottosopimuksen kolmannen maan kansalaisia koskevan lausekkeen mukaisesti.

Serbia on tehnyt Euroopan raja- ja merivartioston Serbiassa toteuttamiin toimiin sovellettavan asemaa koskevan sopimuksen³¹, joka tuli voimaan 1. toukokuuta 2021. Sopimuksessa määrätään Serbian alueelle lähetettävistä eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvien joukkojen ryhmistä, joilla on toimeenpanovaltuuksia. Ensimmäinen asemaa koskevan sopimuksen mukainen operaatio aloitettiin 16. kesäkuuta 2021 Serbian ja Bulgarian rajalla. Joulukuussa 2022 tätä yhteisoperaatiota laajennettiin Serbian Unkarin rajalla sijaitseviin rajanylityspaikkoihin. Neuvottelut uudesta asemaa koskevasta sopimuksesta aloitettiin toukokuussa 2023, ja ne ovat edelleen käynnissä.

Serbia on tehnyt EU:n turvapaikkaviraston kanssa yhteisen etenemissuunnitelman, jolla tuetaan kansallisen turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän kehittämistä EU:n normien mukaisesti. Serbia kuuluu Euroopan unionin turvapaikkaviraston vastaanottoviranomaisten verkostoon.

4. Turvallisuusyhteistyö

Serbia jatkoi hyvää yhteistyötä Europolin kanssa ja lisäsi suojatun SIENA-kanavan käyttöä. Vaihdettujen viestien määrä kasvoi vuosien 2021 ja 2022 välisenä aikana 15 prosenttia. Eurojust ja Serbia ovat jatkaneet hyvää yhteistyötään rikosasioissa erityisesti Eurojustin päätoimipaikassa toimivan Serbian yhteysyhtäjän kautta (maaliskuusta 2020 lähtien).

Serbia osallistuu aktiivisesti EMPACTiin. Vuonna 2022 Serbia osallistui 67 operatiiviseen toimeen ja johti yhtä operatiivista toimea (kannabista, kokaiinia ja heroiniä koskevaan toimintasuunnitelman yhteydessä). Serbia osallistui edelleen EMPACTin yhteisen toiminnan päiviin.

Serbia allekirjoitti vuonna 2019 komission kanssa terrorismin torjuntaa koskevan kahdenvälisen sopimuksen Länsi-Balkanin yhteisen terrorisminvastaisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa varten. Serbia toimitti säännöllisesti raportteja, mutta sen on edistytävä järjestelyn täytäntöönpanossa edelleen, jotta järjestelyä voidaan pitää tyydyttävänä. Serbia ei ole vielä hyväksynyt terrorismin torjumista ja väkivaltaisten ääriliikkeiden ehkäisemistä ja torjuntaa koskevaa uutta strategista kehystä sen jälkeen, kun edelliset strategiat päättyivät vuonna 2021.

Serbia ei ole saanut valmiiksi analyysiä turvallisuuspalvelujen ja kansallisen turvallisuusneuvoston tehtävistä ja käytännöistä vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien rikostutkintatoimien suorittamisessa, vaikkakin se on aloittanut valmistelutyöt. Se tekee CEPOLin, Eurojustin, Europolin

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A22020A0625%2801%29>

ja Interpolin kanssa vakiintunutta yhteistyötä erityisesti asekaupan, huumekaupan ja korkean profiilin järjestäytyneiden rikollisryhmien torjunnassa. Serbian on edelleen lisättävä järjestäytyntä rikollisuutta käsittelevän syyttäjänviraston teknisiä, taloudellisia ja henkilöresursseja, jotta se voi hoitaa tehtävänsä riippumattomasti (mukaan lukien tilat uutta henkilöstöä varten). Serbian olisi mukautettava lähestymistapaansa tapauskohtaisesta lähestymistavasta kohti rikollisjärjestöjen torjuntaa koskevaa strategiaa ja siirrettävä painopistettä merkitykseltään vähäisistä tai keskinkertaisista tapauksista korkean profiilin tapauksiin, millä pyrittäisiin hajottamaan suuria ja kansainvälisiä rikollisjärjestöjä ja takavarikoimaan varoja.

5. Kansalaisuuden saaminen nopeutetusti

Serbian hallitus ehdotti vuoden 2023 ensimmäisten kuukausien aikana kansalaisuuslakiin joitakin muutoksia, jotka parantavat kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuutta saada Serbian kansalaisuus nopeasti, vaikka he olisivat oleskelleet Serbiassa vain lyhyen aikaa, jos heillä on Serbiassa suoritettu tai Serbian tunnustama korkeakoulututkinto ja he ovat itsenäisiä ammatinharjoittajia tai serbialaisen yrityksen palveluksessa.

EU kunnioittaa Serbian suvereenia oikeutta päättää kansalaisuuden myöntämispolitiikastaan, mutta komissio on ilmaissut Serbian toimivaltaisille viranomaisille huolensa EU:lle mahdollisesti aiheutuvista turvallisuusriskeistä, jotka liittyvät viisumivapauden nopeutettuun myöntämiseen sellaisten maiden kansalaisille, joiden kansalaiset muutoin tarvitsisivat EU:hun viisumin. Komission yhteydenoton jälkeen Serbian hallitus päätti peruuttaa ehdotuksen.

6. Suositukset

Serbia on ryhtynyt toimiin pannakseen komission aiemmat suositukset täytäntöön. Lisäedistys on kuitenkin tarpeen, ja toimia on toteutettava etenkin seuraavissa asioissa:

- a) on mukautettava edelleen Serbian viisumipolitiikkaa vastaamaan EU:n luetteloa kolmansista maista, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi, etenkin niiden maiden osalta, jotka aiheuttavat EU:lle laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä tai turvallisuusriskejä
- b) on saatettava nopeasti päätökseen neuvottelut uudesta asemaa koskevasta sopimuksesta EU:n kanssa
- c) on pantava kokonaisuudessaan täytäntöön EU:n ja Serbian takaisinottosopimukseen sisältyvä kolmansien maiden kansalaisia koskeva lauseke.

II. MUUT VIISUMIVAPAUDEN PIIRIIN KUULUVAT MAAT

SIJOITTAJIEN KANSALAISSUUSJÄRJESTELYJÄ TOTEUTTAVAT VIISUMIVAPAAT MAAT

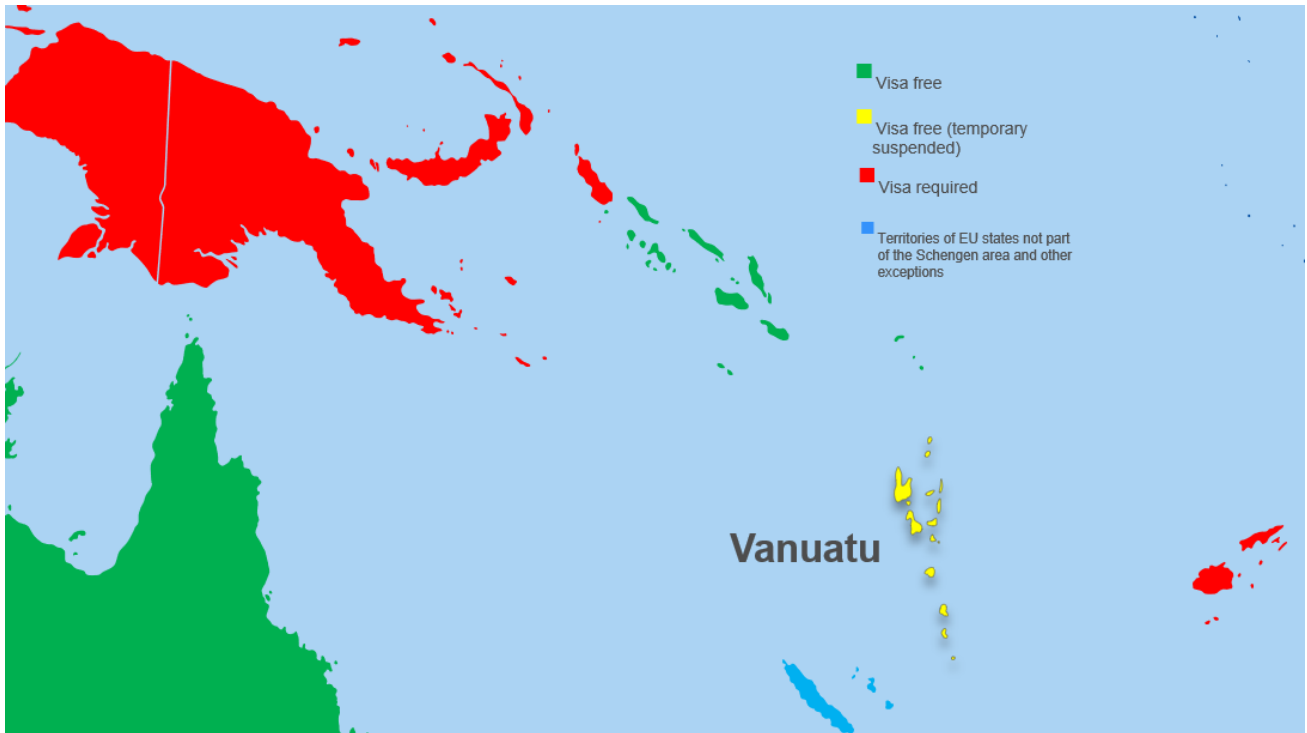
EU kunnioittaa suvereenien maiden oikeutta päättää omista kansalaisuuden myöntämismenettelyistään, mutta viisumivapaissa kolmansissa maissa käytössä olevat sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt, jotka ovat ristiriidassa viisumivapauden taustalla olevien periaatteiden ja edellytysten kanssa, voivat aiheuttaa turvallisuusriskejä EU:lle ja sen jäsenvaltioille.

EU on erityisen huolissaan sijoittajien kansalaisuusjärjestelyistä, joita mainostetaan kaupallisesti keinona saada viisumivapaa pääsy EU:hun. Viisumivapaussopimusten tarkoituksena on helpottaa ihmisten välisiä yhteyksiä EU:n ja kolmannen maan välillä. Niiden tarkoituksena ei siis ole, että sellaisten muiden kolmansien maiden kansalaisille, joilta vaaditaan viisumi, tarjotaan mahdollisuus kiertää lyhytaikaista EU:ssa oleskelua koskeva viisumimenettely hankkimalla kansalaisuus. Viisumivapaata pääsyä EU:hun ei pitäisi käyttää kaupallisena hyödykkeenä, jota myydään ja ostetaan.

Myös Euroopan parlamentti otti tämän asian esiin 9. maaliskuuta 2022 antamassaan päätöslauselmassa³², jossa se esitti komissiolle sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyihin liittyviä ehdotuksia. Päätöslauselmassa komissiota kehoitettiin muun muassa painostamaan kolmansia maita mahdollisimman voimakkaasti sen varmistamiseksi, että kolmannet maat, joilla on käytössä sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä ja joiden kansalaiset hyötyvät viisumivapaasta matkustamisesta asetuksen (EU) 2018/1806 liitteen II nojalla, lakkauttavat nämä järjestelyt, ja tekemään ehdotuksen asetuksen (EU) 2018/1806 8 artiklan muuttamisesta niin, että siihen sisällytetään sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt viisumivapauden keskeyttämisen perusteeksi.

³² Euroopan parlamentin 9. maaliskuuta 2022 antama päätöslauselma ehdotuksista komissiolle sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyistä (2021/2026(INL)).

VANUATU



Vanuatulla on ollut vuodesta 2015 alkaen käytössä sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä, joiden välityksellä se on myöntänyt kansalaisuuden muiden maiden kansalaisille, joilla ei ole aiempaa yhteyttä Vanuatuun, ja hyväksynyt erittäin suuren osan hakemuksista. Vanuatu oli maaliskuuhun 2021 mennessä myöntänyt näiden järjestelyjen kautta yli 10 500 passia, ja hakemusten hylkäämisaste oli erittäin alhainen.

Komissio ilmaisi vuosina 2017–2021 vakavan huolensa asiasta ja varoitti Vanuatun hallitusta mahdollisuudesta ottaa viisumipakko uudelleen käyttöön. Vanuatun esittämät selitykset eivät riittäneet lieventämään näitä huolenaiheita. Tällä perusteella komissio hyväksyi 12. tammikuuta 2022 ehdotuksen neuvoston päätökseksi Vanuatun kanssa tehdyn viisumivapaussopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä³³. Tämä oli EU:n ensimmäinen ehdotus kolmannen maan kanssa tehdyn viisumivapaussopimuksen keskeyttämisestä. Neuvosto antoi 3. maaliskuuta 2022 päätöksen viisumivapaudesta Vanuatun kanssa tehdyn sopimuksen soveltamisen osittaisesta keskeyttämisestä³⁴. Koska viisumivapauden osittaiseen keskeyttämiseen johtaneita olosuhteita ei korjattu, komissio teki 12. lokakuuta 2022 ehdotuksen neuvoston päätökseksi sopimuksen keskeyttämisestä kokonaan 4. helmikuuta 2023 alkaen.³⁵ Neuvosto hyväksyi tämän päätöksen 8. marraskuuta 2022.³⁶ Näin ollen komissio antoi 1. joulukuuta 2022 asetuksen (EU) 2018/1806 8 artiklan 6 kohdan b alakohdan

³³ Ehdotus neuvoston päätökseksi lyhytaikaista oleskelua koskevasta viisumivapaudesta tehdyn Euroopan unionin ja Vanuatun tasavallan välisen sopimuksen soveltamisen osittaisesta keskeyttämisestä (COM(2022) 6 final).

³⁴ Neuvoston päätös (EU) 2022/366, annettu 3 päivänä maaliskuuta 2022, lyhytaikaista oleskelua koskevasta viisumivapaudesta tehdyn Euroopan unionin ja Vanuatun tasavallan välisen sopimuksen soveltamisen osittaisesta keskeyttämisestä.

³⁵ Ehdotus neuvoston päätökseksi lyhytaikaista oleskelua koskevasta viisumivapaudesta tehdyn Euroopan unionin ja Vanuatun tasavallan välisen sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä (COM(2022) 531 final).

³⁶ Neuvoston päätös (EU) 2022/2198, annettu 8 päivänä marraskuuta 2022, lyhytaikaista oleskelua koskevasta viisumivapaudesta tehdyn Euroopan unionin ja Vanuatun tasavallan välisen sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä kokonaan.

mukaisesti delegoidun asetuksen, jossa täsmennetään, että kaikkien Vanuatun kansalaisten viisumivapaus keskeytetään 4. helmikuuta 2023 ja 3. elokuuta 2024 väliseksi ajaksi.³⁷

Komissio on käynyt osittaisen keskeyttämisen voimaantulon jälkeen tehostettua vuoropuhelua³⁸ Vanuatun toimivaltaisten viranomaisten kanssa, jotta viisumivapauden keskeyttämiseen johtaneet olosuhteet korjattaisiin ja EU voisi lopettaa sopimuksen soveltamisen keskeyttämisen.

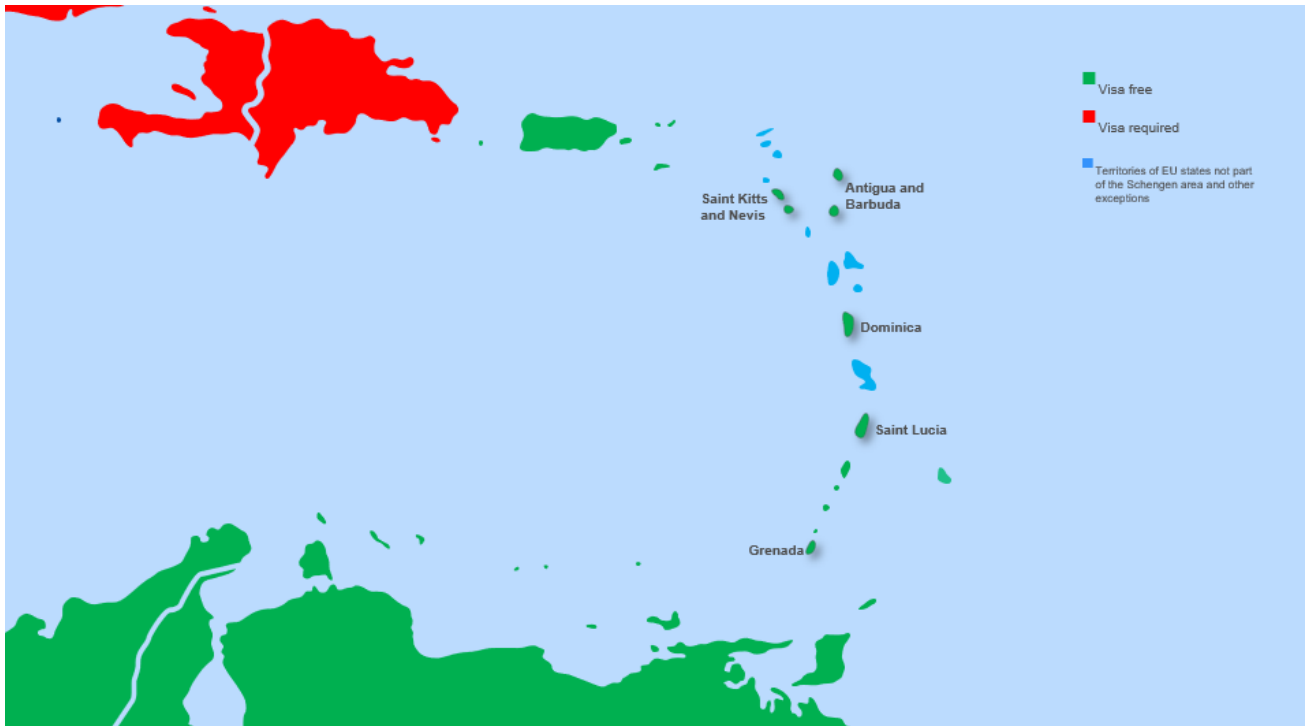
Vanuatun hallitus teki maaliskuussa 2023 kansalaisuuslakiin muutoksen, jonka tarkoituksena oli vahvistaa sen sijoittajien kansalaisuusjärjestelyn turvallisuutta. Komissio arvioi parhaillaan näitä lainsäädäntömuutoksia. On sovittu, että Vanuatu selittää seuraavassa tehostetun vuoropuhelun puitteissa järjestettävässä kokouksessa yksityiskohtaisesti, millaisia hallituksen maaliskuussa hyväksymät sijoittajajärjestelyihin tehtävät lainsäädännölliset muutokset ovat.

Tietojenvaihtoa Vanuatun viranomaisten kanssa jatketaan, kunnes komissio katsoo, että se on saanut riittävästi tietoja saattaakseen loppuun tarvittavan arvioinnin, jonka perusteella määritetään, onko keskeyttämiseen johtaneet olosuhteet korjattu vai ovatko ne edelleen olemassa. Arvioinnin tuloksista riippuen komissio ehdottaa, että keskeyttäminen kumotaan tai että Vanuatu siirretään asetuksen (EU) 2018/1806 8 artiklan 7 kohdan mukaisesti luetteloon maista, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi.

³⁷ Komission delegoitu asetukset (EU) 2023/222, annettu 1 päivänä joulukuuta 2022, viisumivapauden tilapäisestä keskeyttämisestä kaikkien Vanuatun kansalaisten osalta.

³⁸ Asetuksen (EU) 2018/1806 8 artiklan 6 kohdan a alakohta.

ITÄ-KARIBIAN VALTIOT



Komissio on vuodesta 2020 lähtien ollut yhteydessä viiteen sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä toteuttavaan Itä-Karibian valtioon (Antigua ja Barbuda, Dominica, Grenada, Saint Kitts ja Nevis sekä Saint Lucia) saadakseen asiaankuuluvia tietoja näistä järjestelyistä, jotka on luokiteltu mahdollisesti suuriksi riskeiksi OECD:n yhteisen tietojenvaihtostandardin luotettavuudelle ja jotka herättävät epäilyjä mahdollisesta veronkierrosta ja rahanpesutoiminnasta.³⁹

Toimivaltaisilta viranomaisilta saatujen tietojen perusteella komissio on todennut, että kaikissa arvioitavana olevissa sijoittajien kansalaisuusjärjestelyissä on hyväksytty suuri määrä hakijoita ja niistä on tähän mennessä myönnetty yhteensä vähintään 88 000 passia. Tiettyt maat ovat myöntäneet yli 30 000 passia (Dominica on myöntänyt 34 500 passia ja Saint Kitts ja Nevis 36 742 passia). Samanaikaisesti hakemusten hylkäämisaste on ollut erittäin alhainen (3–6 %), mikä yhdessä lyhyiden käsittelyaikojen (joissakin tapauksissa vain kaksi kuukautta) kanssa herättää kysymyksiä turvallisuustutkimuksen perusteellisuudesta.

Hyväksytyihin hakijoihin kuuluu kansalaisia, jotka muutoin tarvitsisivat viisumin EU:hun saapumista varten. Saatujen tietojen mukaan hakijat olivat enimmäkseen Kiinan ja Venäjän sekä Syyrian, Iranin, Irakin, Jemenin, Nigerian ja Libyan kansalaisia. Näin ollen komissio on ollut tyytyväinen kaikkien näiden Karibian maiden maaliskuussa 2022 tekemään päätökseen Venäjän ja Valko-Venäjän kansalaisten hakemusten käsittelyn keskeyttämisestä Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan vuoksi.

Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyillä saatava Karibian maiden kansalaisuus on tällä hetkellä yksittäisille sijoittajille ja perheille yksi maailman halvimmista. Tietyissä tapauksissa kustannukset henkeä kohti ovat vain 100 000 Yhdysvaltain dollaria. Muut arvioitavana olevat järjestelyt ovat vain hieman kalliimpia.

³⁹ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

Arvioidusta viidestä maasta neljällä on saatujen tietojen perusteella jonkin verran tietojenvaihtoa hakijoiden alkuperämaan tai pääasiallisen aiemman asuinpaikan kanssa. Tietojenvaihto ei kuitenkaan vaikuta olevan järjestelmällistä. Kaikki viisi maata tekevät yhteistyötä rikollisuutta ja turvallisuutta käsittelevän Caricomin täytäntöönpanoviraston (IMPACS) yhteisen alueellisen viestintäkeskuksen (JRCC) kanssa, joka auttaa hankkimaan luottamuksellisia tietoja kustakin hakemukseen sisältyvästä henkilöstä. Mikään arvioiduista maista ei kuitenkaan edellytä asuinpaikkaa tai edes fyysistä läsnäoloa maassa ennen kansalaisuuden myöntämistä tai edes hakuprosessin aikana.

Joissakin tapauksissa maat käyttävät yksityisiä välittäjiä koko haku- ja seulontaprosessin ajan, myös henkilökohtaisiin tarkastuksiin ja hakijoiden toimittamien asiakirjojen tarkistamiseen. Tarkastusprosessin ulkoistaminen yksityisille yrityksille on lisätekiä, joka herättää epäilyjä alkuperämaan tai pääasiallisen aiemman asuinmaan lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten tietojen saatavuudesta.

Kaikki viisi maata antavat hyväksytyille hakijoille eri laajuudessa mahdollisuuden muuttaa henkilöllisyytensä sen jälkeen, kun he ovat saaneet kansalaisuuden sijoittamalla. Antiguassa ja Barbudassa sekä Dominicassa se sallitaan viiden vuoden kuluttua ja Grenadassa vuoden kuluttua kansalaisuuden saamisesta, Saint Kitts ja Nevisissä taas kansalaisuuden saamisen yhteydessä. Joissakin tapauksissa sallittua on myös nimen muuttaminen useamman kerran (käytettävissä olevien tietojen mukaan vain Saint Kitts ja Nevis rajoittaa sen yhteen muutokseen).

Yleisesti ottaen lyhyet käsittelyajat, pienet maksut, hakemusten suuri määrä ja alhaiset hylkäämisasteet sekä tietyt turvallisuusselvitysmenettelyjen näkökohdat viittaavat siihen, että tällaisten järjestelyjen toteuttaminen voi aiheuttaa tiettyjä riskejä EU:n jäsenvaltioiden turvallisuudelle. Se, että valitut hakijat voivat uuden kansalaisuuden saatuaan muuttaa henkilöllisyyttään, lisää mahdollisia turvallisuusriskejä.

Parhailaan käydään kahdenvälisiä neuvotteluja, ja saatuaan arviointinsa päätökseen komissio jatkaa tiivistä yhteistyötä kyseisten kolmansien maiden kanssa pitkän aikavälin ratkaisujen löytämiseksi. Tässä yhteydessä komissio kutsuu koolle kahdenvälisillä viisumivapauspimuksilla perustettuja asiantuntijoiden sekakomiteoita, joiden tarkoituksena on valvoa sopimusten täytäntöönpanoa ja ratkaista niiden soveltamisesta aiheutuvat riidat.

PÄÄTELMÄT

Komissio katsoo, että kaikki tässä kertomuksessa arvioidut kahdeksan EU:n naapurialueen maata ovat toteuttaneet toimia noudattaakseen useita suosituksia, jotka annettiin viidennessä viisumivapauden keskeyttämismekanismiin mukaisessa kertomuksessa. Kun tarkastellaan Georgiaa ja Ukrainaa, joiden kansalaiset ovat saaneet viisumivapauden alle seitsemän vuotta sitten ja joiden osalta viisumivapautta koskevien edellytysten täyttymisestä on yhä raportoitava, komissio katsoo, että viisumivapautta koskevat edellytykset täyttyvät edelleen. Kaikkien kahdeksan maan on kuitenkin toteutettava lisätoimia komission suositusten noudattamiseksi.

Jäsenvaltiot raportoivat yleisesti ottaen hyvästä yhteistyöstä kaikkien kahdeksan maan kanssa sekä muuttoliikkeen että turvallisuuden alalla. Usean näistä maista on jatkettava perusteettomien turvapaikkahakemusten torjumista muun muassa osallistumalla entistä kiinteämmin EMPACT-foorumien toimintaan ja jatkamalla kohdennettujen tiedotuskampanjoiden järjestämistä. Kaikkien maiden olisi jatkettava viisumipolitiikan yhdenmukaistamista EU:n viisumipolitiikan kanssa, jotta estetään riski siitä, että kolmansien maiden kansalaiset saapuvat niiden alueelle ilman viisumia ja matkustavat sitten edelleen laittomasti EU:hun. Myös järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjumiseksi tarvitaan lisätoimia.

Viisumivapaus on ollut keskeinen osa muuttoliikettä, turvallisuutta ja oikeutta koskevaa EU:n yhteistyötä Länsi-Balkanin maiden ja itäisen kumppanuuden maiden kanssa. Se helpottaa liikkumista ja ihmisten välisiä yhteyksiä ja voi käynnistää näissä maissa myös keskeisiä poliittisia uudistuksia. Tätä prosessia seurataan edelleen tiiviisti muun muassa johtavien virkamiesten kokouksissa, oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden alakomitean säännöllisissä kokouksissa sekä EU:n ja kertomuksessa käsiteltyjen maiden välisissä keskusteluissa. Viisumivapautta koskeviin edellytyksiin liittyvien kysymysten seuranta käsitellään edelleen myös komission vuotuisissa laajentumiskertomuksissa.

Komissio jatkaa myös kaikkien sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä toteuttavien viisumivapaiden maiden seuranta ja tehostaa vuoropuhelua niiden kanssa löytääkseen pitkän aikavälin ratkaisuja, joilla pyritään estämään lyhytaikaista EU:ssa oleskelua koskevan viisumimenettelyn ja siihen liittyvien yksilöllisten muuttoliike- ja turvallisuusriskien perusteellisen arvioinnin mahdollinen kiertäminen.

Lisäksi komissio jatkaa 30. toukokuuta 2023 antamassaan tiedonannossa ilmoitetun uuden kokonaisvaltaisen valvontamallin soveltamista kaikkiin viisumivapaisiin kolmansiin maihin. Valvontaprosessin tulosten perusteella komissio raportoi edelleen muiden raportointivelvoitteidensa lisäksi viisumivapaiden kolmansien maiden osalta muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyvistä haasteista.