EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 6.12.2024
COM(2024) 571 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

SEITSEMÄS VIISUMIVAPAUDEN KESKEYTTÄMISMEKANISMIN MUKAINEN KERTOMUS

Sisältö

JOHDANTO **2**

I. EU:N NAAPURIALUEET **6**

1. MAAT, JOTKA OVAT KUULUNEET VIISUMIVAPAUDEN PIIRIIN ALLE SEITSEMÄN VUOTTA **6**

GEORGIA **6**

UKRAINA **13**

KOSOVO* **20**

2. MAAT, JOTKA OVAT KUULUNEET VIISUMIVAPAUDEN PIIRIIN YLI SEITSEMÄN VUOTTA **26**

ALBANIA **26**

BOSNIA JA HERTSEGOVINA **30**

MOLDOVA **34**

MONTENEGRO **38**

POHJOIS-MAKEDONIA **42**

SERBIA **45**

II. ITÄ-KARIBIA **48**

III. LATINALAINEN AMERIKKA **51**

PÄÄTELMÄT **56**

* *Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.*

JOHDANTO

Viisumivapaus on ollut tärkeä osa muuttoliikettä, turvallisuutta ja oikeutta koskevaa EU:n yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Se helpottaa liikkumista ja ihmisten välisiä yhteyksiä. Se voi vauhdittaa matkailualaa ja edistää kulttuurista ja akateemista vaihtoa. Sillä voidaan myös tukea diplomaattisia suhteita ja kansainvälistä yhteistyötä, mikä lisää poliittista vuorovaikutusta esimerkiksi kauppa- ja talousyhteistyön, turvallisuuden, innovoinnin ja teknologian osa-alueilla.

Komission valvoessa EU:n viisumivapausjärjestelmiä on kuitenkin käynyt ilmi, että **viisumivapaus voi aiheuttaa myös huomattavia muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyviä haasteita, joihin on vastattava.** Tässä kertomuksessa kiinnitetään entiseen tapaan erityistä huomiota viisumipolitiikan yhdenmukaistamiseen, sijoittajien kansalaisuusjärjestelyihin, takaisinottoyhteistyöhön ja perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin. EU:n kolmansille maille myöntämien viisumivapauksien päätarkoituksena on helpottaa matkustamista varmistamalla viisumivapaa maahantulo ja lyhytaikainen oleskelu Schengen-alueella enintään 90 päivän ajan minkä tahansa 180 päivän jakson aikana. Henkilöiden, jotka aiheuttavat turvallisuusriskin EU:lle ja sen jäsenvaltioille, ei pitäisi sallia matkustaa viisumivapaasti Schengen-alueelle, ja henkilöiden, jotka hakevat kansainvälistä suojelua tai pyrkivät asettumaan pidemmäksi ajaksi EU:hun, olisi käytettävä sovellettavissa olevia järjestelyjä ja väyliä.

Komissio ehdotti lokakuussa 2023 **viisumivapauden keskeyttämismekanismin tarkistamista**[1], jotta voidaan vastata paremmin viisumivapausjärjestelmiin liittyviin haasteisiin ja viisumivapaan matkustamisen mahdollisiin väärinkäytöksiin helpottamalla mekanismin käynnistämistä ja lisäämällä sen pelotevaikutusta. Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa saattamaan ehdotusta koskevat neuvottelut nopeasti päätökseen ja varmistamaan sen hyväksymisen.

Kertomuksen soveltamisala – uusi strateginen ja globaali lähestymistapa

Komission suorittama EU:n viisumivapausjärjestelmien jatkuva valvonta on keskeistä EU:n viisumipolitiikan moitteettoman toiminnan ja Schengen-alueen yleisen turvallisuuden kannalta. Asetuksen (EU) 2018/1806[2], jäljempänä ’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, ja raportoi säännöllisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Tätä tarkoitusta varten **komissio on antanut vuodesta 2017 alkaen kuusi viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaista kertomusta**[3], joissa käsitellään **viisumivapauden saaneita kumppaneita Länsi-Balkanilla** (Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Serbia) ja **itäisen kumppanuuden alueella** (Georgia, Moldovan tasavalta, jäljempänä ’Moldova’, ja Ukraina).

Toukokuussa 2023 annetun tiedonannon[4] jatkotoimena kuudennessa kertomuksessa omaksuttiin laajempi lähestymistapa sen varmistamiseksi, että **valvonta ja raportointi ovat kattavampia ja**

---

1 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2018/1806 muuttamisesta keskeyttämismekanismin tarkistamisen osalta (COM(2023) 642 final).

2 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).

3 COM(2017) 815 final (ensimmäinen kertomus), COM(2018) 856 final (toinen kertomus), COM(2020) 325 final (kolmas kertomus), COM(2021) 602 final (neljäs kertomus), COM/2022/715 final/2 (viides kertomus), COM/2023/730 final (kuudes kertomus).

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

strategisempia ja ulottuvat näin EU:n naapurialueita laajemmalle ja kattavat kaikki viisumivapaat kolmannet maat, joissa on erityisiä haasteita, jotka voivat johtaa keskeyttämismekanismin käynnistämiseen, jos niihin ei puututa. Sen vuoksi komissio laajensi maantieteellistä soveltamisalaa ensimmäistä kertaa raportoimalla myös **kuudesta viisumivapaasta kolmannesta maasta, jotka käyttävät sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä**. Nämä maat ovat Antigua ja Barbuda, Dominica, Grenada, Saint Kitts ja Nevis, Saint Lucia ja Vanuatu[5].

EU:n naapurialueet

Kuten viisumiasetuksen 8 artiklan 4 kohdassa edellytetään, tämä seitsemäs kertomus sisältää edelleen kattavan arvioinnin viisumivapautta koskevien vaatimusten jatkuvasta noudattamisesta **Georgian** ja **Ukrainan** osalta, sillä ne saivat viisumivapautta koskevat vuoropuhelunsa päätökseen alle seitsemän vuotta sitten. Koska EU:n ja Kosovon välinen viisumivapautta koskeva vuoropuhelu saatiin onnistuneesti päätökseen ja Kosovon viisumivapautta alettiin soveltaa 1. tammikuuta 2024 alkaen[6], tähän kertomukseen sisältyy myös ensimmäinen ennakoiva analyysi siitä, noudattaako **Kosovo** jatkuvasti viisumivapautta koskevia vaatimuksia.

Niiden maiden osalta, jotka saivat viisumivapautta koskevan vuoropuhelun päätökseen yli seitsemän vuotta sitten[7] (**Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Moldova, Montenegro, Pohjois-Makedonia** ja **Serbia**), kertomuksessa tuodaan edelleen esiin erityisiä haasteita, jotka johtuvat viisumivapaasta matkustamisesta ja/tai jotka aiheuttavat EU:lle erityisiä laittomaan muuttoliikkeeseen tai turvallisuuteen liittyviä riskejä, kuten viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen, sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt, takaisinottoa koskeva yhteistyö tai perusteettomat turvapaikkahakemukset.

Kaikkien laajentumiskumppaneiden osalta edellytyksiin liittyviä kysymyksiä, joita on käsitelty maiden päätökseen saattamissa viisumivapautta koskevissa vuoropuheluissa, arvioidaan laajentumisprosessin yhteydessä luvussa 23 (Oikeuslaitos ja perusoikeudet) ja luvussa 24 (Oikeus, vapaus ja turvallisuus). Niistä raportoidaan perusteellisesti komission vuosittaisissa laajentumiskertomuksissa. Vuodesta 2024 alkaen myös neljä laajentumismaata (Albania, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Serbia) on sisällytetty komission oikeusvaltiokertomukseen.

Länsi-Balkanin kumppanit ovat osana Länsi-Balkanin kasvusuunnitelmaan sisältyvää uudistusohjelmaansa sitoutuneet toteuttamaan liittymisprosessin perusperiaatteita koskevia uudistuksia, joihin sisältyy konkreettisia sitoumuksia järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta, korruption torjunnasta ja viisumipolitiikan yhdenmukaistamisesta.

---

5 Tässä kertomuksessa ei käsitellä Vanuatua, sillä komission lopullinen arvio Vanuatun toteuttamista sijoittajien kansalaisuusjärjestelyistä johtuvista turvallisuusriskeistä esitettiin 31. toukokuuta 2024 komission kertomuksessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle Vanuatun kansalaisia koskevan viisumivapauden keskeyttämisestä (COM/2024/366 final).

6 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/850, annettu 19 päivänä huhtikuuta 2023, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, annetun asetuksen (EU) 2018/1806 muuttamisesta (Kosovo (Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.)) (EUVL L 110, 25.4.2023, s. 1–4).

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.

Länsi-Balkanin osalta kertomus perustuu komission 5. joulukuuta 2022 esittämän muuttoliikkeen hallintaa tällä reitillä koskevan EU:n toimintasuunnitelman[8] käynnissä olevaan täytäntöönpanoon. Toimintasuunnitelma on vastannut muiden haasteiden lisäksi Länsi-Balkanin reitin kautta EU:hun suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen vuonna 2022 tapahtuneeseen kasvuun. Nämä jäsenvaltioiden ulkorajojen lisääntyneet ylitykset alueelta johtuivat jossakin määrin alueen kautta tapahtuneesta luvattomasta edelleen liikkumisesta, jossa Länsi-Balkanin maihin viisumivapaasti saapuneet kolmansien maiden kansalaiset matkustivat edelleen EU:hun. EU:n ja Länsi-Balkanin alueen toimintasuunnitelman yhteinen täytäntöönpano vähensi vuonna 2023 muuttopainetta Länsi-Balkanin reitillä lähes kolmanneksella vuoteen 2022 verrattuna ja vuoden 2024 yhdeksän ensimmäisen kuukauden alustavien tietojen mukaan edelleen 79 prosenttia verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2023. Tämä yhteinen täytäntöönpano auttoi myös entisestään vahvistamaan EU:n ja Länsi-Balkanin kumppaneiden välistä yhteistyötä muuttoliikkeen hallinnassa. 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. Työtä on kuitenkin jatkettava. Länsi-Balkanin kumppaneiden jatkuvana haasteena on laiton muuttoliike. Alueella on vuoden 2022 lopussa ja vuoden 2023 alussa palautettu eräiden keskeisten lähtömaiden kansalaisia koskeva viisumipakko laittoman maahantulon lisäännyttyä vuonna 2022. Viisumipolitiikan yhdenmukaistamista on kuitenkin jatkettava, ja alueelle ilman viisumia saapuvien henkilöiden valvontaa on tarpeen tehostaa. Maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunta sekä tehokkaiden palauttamisten varmistaminen ovat edelleen keskeisiä painopisteitä. Komissio on lisännyt rahoitustukeaan niin, että alueella toteutettavia muuttoliikkeeseen liittyviä toimia varten on myönnetty liittymistä valmistelevasta tukivälineestä (IPA III) yhteensä 351,9 miljoonaa euroa (2021–2024). Tällaisia ohjelmia ovat muun muassa alueelliset ohjelmat ”EU:n tuki maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunnan tehostamiseksi Länsi-Balkanilla” (36 miljoonaa euroa), ”EU:n alueellinen tuki suojelunäkökohdat huomioon ottavalle muuttoliikkeen hallinnalle Länsi-Balkanilla, III vaihe” (19,2 miljoonaa euroa) ja ”EU:n alueellinen tuki Länsi-Balkanin rajaturvallisuudelle” (7 miljoonaa euroa).

Kertomuksessa hyödynnetään siinä käsiteltyjen kumppanien, Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) ja EU:n edustustojen, asiaan liittyvien oikeus- ja sisäasioita hoitavien EU:n virastojen[9] ja jäsenvaltioiden[10] toimittamia tietoja. Näitä tietoja on käytetty kertomukseen sisältyvissä asiaankuuluvissa arvioinneissa. Tässä seitsemännessä kertomuksessa arvioidaan asianomaisten kumppanien vuonna 2023 toteuttamia toimia. Arvioita on päivitetty vuoden 2024 osalta, jos niiden katsotaan vaikuttavan merkittävästi tämän vuoden suosituksiin. Kertomuksessa käsitellään myös operatiivista yhteistyötä EU:n ja jäsenvaltioiden[11] kanssa, ja se sisältää muuttoliikesuuntauksia

---

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

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

10 Jäsenvaltioista 20 antoi tietoja esimerkeistä, jotka koskevat yhteistyötä kyseisten maiden kanssa muuttoliikkeen ja turvallisuuden alalla.

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

koskevan yhteenvedon[12], joka perustuu Eurostatin aineistoon tilastovuodelta 2023 ja tietoihin vaihtelusta vuoteen 2022 nähden.

Latinalainen Amerikka ja Karibian alue

Kuten kuudennessa kertomuksessa tehtiin ja soveltaen keskeyttämismekanismin tarkistamista koskevassa lainsäädäntöehdotuksessa[13] esitettyä uutta lähestymistapaa jo nyt, tämä kertomus koskee 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. Näiltä osin tässä kertomuksessa arvioidaan edelleen **Itä-Karibian** alueen viisumivapaita maita, jotka soveltavat sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä, ja esitetään arvio **Latinalaisen Amerikan** viisumivapaista maista.

Kuten vuonna 2023 annetussa yhteisessä tiedonannossa ”Uusi toimintasuunnitelma EU:n suhteille Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen kanssa”[14] todetaan, **EU sekä Latinalaisen Amerikan ja Karibian alue ovat luonnollisia kumppaneita, joita yhdistävät ainutlaatuiset historialliset ja kulttuuriset siteet, tiiviit taloudelliset ja yhteiskunnalliset yhteydet sekä yhteinen sitoutuminen rauhaan, demokratiaan, perusoikeuksiin ja monenvälisyyteen**. Ihmiset ovat tämän kumppanuuden keskiössä, sillä liikkuvuus ja ihmisten väliset yhteydet ovat keskeisiä tekijöitä näiden siteiden lujittamisessa. Samaan aikaan komission suorittama seuranta on tuonut esiin joitakin **erityisiä muuttoliike- ja turvallisuushaasteita** EU:n viisumivapausjärjestelyissä Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen kumppaneiden kanssa. Nämä haasteet johtuvat erityisesti viiden Itä-Karibian maan toteuttamista sijoittajien kansalaisuusjärjestelyistä ja siitä, että joidenkin Latinalaisen Amerikan maiden kansalaiset jättävät EU:hun yhä enemmän perusteettomia turvapaikkahakemuksia. Tämän kertomuksen kahdessa viimeisessä osassa esitetään komission arvio näistä haasteista ja suosituksia niiden ratkaisemiseksi.

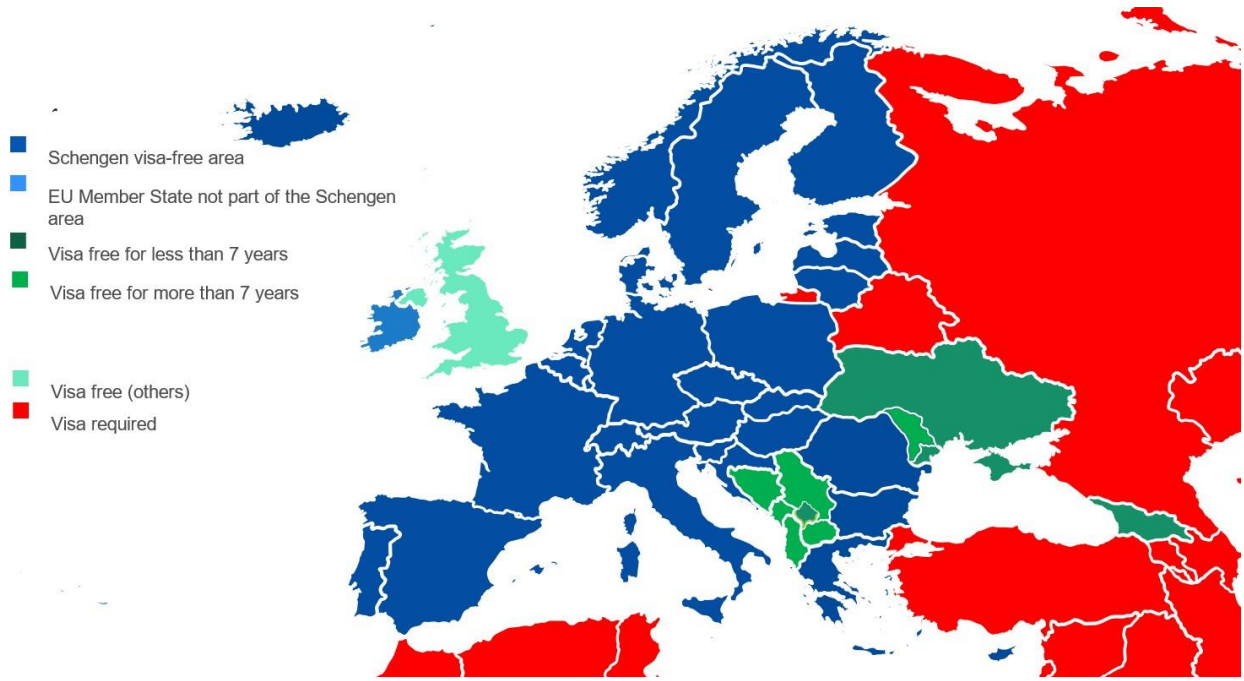
---

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

13 Ehdotuksen 8d artiklan 2 kohta.

14 JOIN(2023) 17 final.

I. EU:N NAAPURIALUEET



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

GEORGIA

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

Georgialla on viisumivapausjärjestelmä seuraavien 25 maan kanssa, jotka sisältyvät EU:n luetteloon viisumipakon alaisista maista[15]: Armenia, Azerbaidžan, Bahrain, Belize, Botswana, Dominikaaninen tasavalta, Ecuador, Etelä-Afrikka, Iran, Jordania, Kiina (viisumivapaussopimus allekirjoitettu huhtikuussa 2024), 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. Kiinan kanssa huhtikuussa 2024 allekirjoitettu viisumivapaussopimus päinvastoin kasvatti eroa EU:n viisumipolitiikkaan. Georgia väittää, että koska sillä ei ole suoraa maarajaa EU:n kanssa, sen viisumipolitiikan yhdenmukaistamattomuus ei aiheuta EU:lle laittomaan muuttoliikkeeseen tai turvallisuuteen liittyviä riskejä. Komissio muistuttaa kuitenkin, että viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen on keskeinen tavoite kaikille EU:n naapurialueiden maille ja maille, jotka tavoittelevat EU:n jäsenyyttä. Sen vuoksi komissio odottaa Georgialta edistystä viisumipolitiikan yhdenmukaistamisessa.

2. Asiakirjojen turvallisuus (ml. biometriset tunnisteet)

Georgia on myöntänyt biometrisiä passeja vuodesta 2010 lähtien. Muut kuin biometriset passit poistuvat kokonaan käytöstä viimeistään 1. tammikuuta 2025, kun viimeisten sellaisten tällä hetkellä

[15] Asetuksen (EU) 2018/1806 liite I.

käytössä olevien passien voimassaolo päättyy[16]. Georgia vaihtaa tietoja kadonneista ja varastetuista passeista osana Interpolin kanssa tehtävää yhteistyötä.

Joulukuussa 2023 hyväksyttiin laki, jolla valtuutettiin peruuttamaan ennen 28. heinäkuuta 2011 myönnetyt muut kuin sähköiset henkilökortit ja korvaamaan ne sähköisillä henkilökorteilla 1. heinäkuuta 2024 mennessä.

3. Yhdennetty rajaturvallisuus, muuttoliikkeen hallinta ja turvapaikkapolitiikka

Georgia hyväksyi maaliskuussa 2023 yhdennetyn rajaturvallisuuden strategian vuosille 2023–2027 ja elokuussa 2023 yhdennetyn rajaturvallisuuden strategian toimintasuunnitelman vuosille 2023–2027. Georgia investoi edelleen rajaturvallisuuden kehittämiseen muun muassa perustamalla nopean toiminnan vuoristoyksikön vuonna 2023. Yhden EU:n jäsenvaltion kanssa otettiin käyttöön rajavalvontaa koskeva yhteistyösuunnitelma ja toisen EU:n jäsenvaltion kanssa allekirjoitettiin merivoimien yhteistyötä koskeva tekninen sopimus, johon Georgian rannikkovartiosto osallistuu.

Georgia on tehnyt jäsenneltyä yhteistyötä Frontexin kanssa. Viidellä rajanylityspaikalla (Tbilisin ja Kutaisin lentoasemilla, Sarpin maarajan ylityspaikalla ja kausiluontoisesti Batumin lentoasemalla ja satamassa) toimii Frontexin tarkkailijoita. Georgiaan lähetettiin vuonna 2023 yhteensä 28 Frontexin virkamiestä. Georgia lähetti poliiseja 12 jäsenvaltion lentoasemille (yhteensä 24 poliisia vuonna 2023). Yhteistyön pääasiallisena tarkoituksena on estää Georgian kansalaisia käyttämästä viisumivapautta väärin esimerkiksi jättämällä perusteettomia turvapaikkahakemuksia (ks. jäljempänä).

Georgia on itäisen kumppanuuden riskianalyysiverkoston jäsen. Verkosto on Frontexin johtama alueellinen foorumi tietojenvaihtoa ja tiedustelutietojen jakamista varten. Georgian sisäministeriön akatemia on ollut Frontexin kumppanuusakatemia vuodesta 2019. Georgia osallistui Coordination Points Air, Land and Sea 2023 -yhteisoperaatioon vaihtamalla parhaita käytäntöjä ja vastaanottamalla vierailevia ja lähetettyjä Frontexin rajaturvallisuusasiantuntijoita. Frontexin kanssa tehtävään yhteistyöhön sisältyi myös koulutusohjelmia (esim. asiakirjaväärennöksiä ja huijareita koskevat maakohtaiset katsaukset), opintokäyntejä, asiantuntijaneuvontaa ja henkilöstövaihtoja vuoden 2023 henkilöstövaihto-ohjelman puitteissa.

Georgia jatkoi jäsenvaltioiden kanssa rajaturvallisuuden ja muuttoliikkeen alojen kahdenvälistä/monenvälistä yhteistyötä, johon sisältyi korkean tason yhteyksiä/vierailuja, jäsenvaltioiden yhteyshenkilöiden lähettämistä Georgiaan sekä erityiskoulutusta ja asiantuntijaneuvontaa, joka keskittyi erityisesti väärennettyjen asiakirjojen havaitsemiseen ja maahanmuuttajien salakuljetukseen erikoistuneiden järjestäytyneen rikollisuuden verkostojen torjuntaan.

Georgia pani täytäntöön kuudennen viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisen kertomuksen suosituksen ja liittyi Euroopan monialaisen rikosuhkien torjuntafoorumin (EMPACT) laatimaan maahanmuuttajien salakuljetusta koskevaan toimintasuunnitelmaan vuosiksi 2024–2025. Se osallistui vuonna 2023 kuuteen toimintasuunnitelmaan ja 77 operatiiviseen toimeen. EMPACT-foorumin puitteissa tehdyn yhteistyön tuloksena toteutettiin myös vähäisellä avustuksella rahoitettu hanke, joka keskittyy georgialaisten järjestäytyneiden rikollisryhmien torjuntaan EU:ssa.

Takaisinoton ja palauttamisen osalta useat EU:n jäsenvaltiot ja Frontex kertoivat tiiviistä yhteistyöstä Georgian viranomaisten kanssa. Georgia hyväksyi säännöllisesti palautusoperaatioita, joita toteutettiin sekä tilaus- että reittilennoilla. Georgia myös antoi pyydettäessä omat saattajansa käyttöön

[16] Muita kuin biometrisiä passeja oli 1. tammikuuta 2024 jäljellä 2 012 kappaletta.

palautusoperaatioiden järjestämistä varten. Lisäksi Georgian ulko- ja sisäministeriöt laajensivat matkustusasiakirjattomien palautettavien henkilöiden tunnistamista koskevaa yhteistyötään Frontexin kanssa kouluttamalla Frontexin pysyvää joukkoa ja jäsenvaltioita käyttämään Georgian takaisinottotapausten hallintajärjestelmää tällaisten henkilöiden tunnistamista koskevien pyyntöjen sähköiseen toimittamiseen.

Georgia jatkoi toimiaan kansalaistensa EU:n jäsenvaltioissa jättämien perusteettomien turvapaikkahakemusten vähentämiseksi. Georgian viranomaiset jatkoivat maastapoistumistarkastuksia Georgian rajanylityspaikoilla Georgiasta lähteviä ja sinne saapuvia Georgian kansalaisia koskevista säännöistä annettuun lakiin vuonna 2021 tehtyjen muutosten perusteella. Rajalla pysäytettiin 1. tammikuuta 2021–1. huhtikuuta 2024 yhteensä 7 910 Georgian kansalaista, jotka aikoivat matkustaa EU:hun. Georgian viranomaiset jatkoivat laittoman maahanmuuton torjuntaa asettamalla syytteeseen maahanmuuttajien salakuljetukseen osallistuneita henkilöitä ja ryhmiä, myös henkilöitä, jotka olivat osallistuneet väärien tietojen antamiseen turvapaikkahakemuksista EU:ssa. Vuonna 2023 tuomittiin kolme henkilöä (11 vuonna 2022).

Georgia myös teki yhteistyötä Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) ja UNHCR:n kanssa Georgian kansalaisten kestävää paluuta ja uudelleenkotouttamista edistävää muuttoliikkeen hallintaa koskevassa hankkeessa, jolla tuetaan Georgian kansalaisten turvallista, hallittua ja kestävää paluuta ja uudelleenkotouttamista. Lisäksi Georgia teki yhteistyötä IOM:n/WHO:n kanssa Georgia Cares -hankkeen puitteissa, joka koskee terveyssyistä johtuvaa muuttoliikettä Georgiasta ja perusteettomia turvapaikkahakemuksia Schengen-alueella.

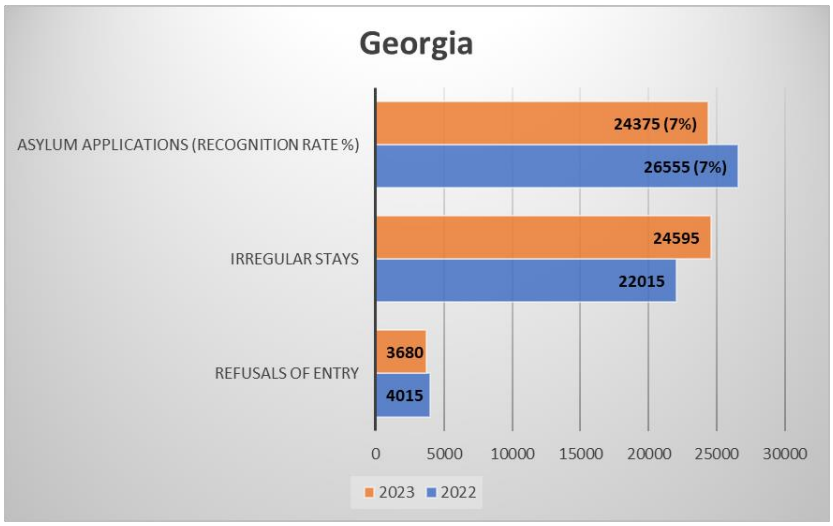
4. Laitonta muuttoliikettä, kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, palautuksia ja takaisinottoa koskevien suuntausten seuranta

Georgian kansalaisten jäsenvaltioissa tekemien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä laski 8 prosenttia vuodesta 2022 vuoteen 2023. Vuonna 2023 tehtiin 24 375 hakemusta (vuonna 2022 yhteensä 26 555 hakemusta). Vuonna 2023 hyväksyttyjen hakemusten osuus[17] oli 7 prosenttia eli sama kuin edellisenä vuotena.

Georgian kansalaiset tekivät vuonna 2023 yhteensä kymmenen laitonta rajanylitystä EU:n jäsenvaltioihin, kun vuonna 2022 vastaava luku oli 20. Vuonna 2023 jäsenvaltioissa laittomasti oleskeleviksi havaittujen Georgian kansalaisten määrä kasvoi 12 prosenttia: vuonna 2023 heitä havaittiin 24 595, kun vastaava luku vuonna 2022 oli 22 005. Georgian kansalaisten evättyjen maahanpääsyjen määrä väheni 8 prosenttia: vuonna 2023 tapauksia oli 3 680, kun vuonna 2022 niitä oli 4 015.

Georgian kansalaisista tehtyjen palauttamispäätösten määrä kasvoi vuonna 2023 edelleen: kun vuonna 2022 päätöksiä tehtiin 17 415, vuonna 2023 niitä tehtiin 20 240 eli 16 prosenttia enemmän. Palautettujen henkilöiden määrässä oli sama suuntaus (10 555 vuonna 2023 verrattuna 7 725 henkilöön vuonna 2022, eli 37 % enemmän). Palauttamisaste nousi hieman: kun se vuonna 2022 oli 44 prosenttia, vuonna 2023 se oli 52 prosenttia.

[17] Tässä kertomuksessa hyväksyttyjen turvapaikkahakemusten osuus lasketaan kaikkien myönteisten ensimmäisten päätösten (mukaan lukien pakolaisasema, toissijainen suojelu, kansallisen lainsäädännön mukainen humanitaarinen suojelu) osuutena ensimmäisten päätösten kokonaismäärästä. Ks. määritelmä: https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/recognition-rate-procedures-international-protection_en.



Lähde: Eurostat

5. Yleinen järjestys ja turvallisuus

Georgia jatkoi yhteistyötään Europolin kanssa Europolin päätoimipaikassa toimivan yhteyshenkilönsä kautta ja on mukana seitsemässä Europolin analyysihankkeessa. Kesäkuun 2023 ja maaliskuun 2024 välisenä aikana Europolin jäsenille ja kumppanimaille jaettiin suojatun tiedonvaihdon verkkosovelluksen (SIENA) kautta 1 124 operatiivista tietoa, jotka liittyivät yli 13 161 henkilöön. Georgia osallistui CEPOLin kanssa tehtävän yhteistyön puitteissa useisiin erityiskoulutusohjelmiin, jotka kuuluivat järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen koulutus- ja operatiivisen kumppanuuden TOPCOP-hankkeeseen, jota EU rahoittaa. Georgia jatkoi yhteistyötään Eurojustin kanssa ja osallistui yhteisiin tutkintaryhmiin.

Georgia jatkoi järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan kansallisen strategian 2021–2024 täytäntöönpanoa keskittyen huumekaupan ja kyberrikollisuuden torjuntaan. Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan seurauksena Georgia teki muutoksia lainsäädäntöön aseiden ja ammusten laittoman kaupan ja liikkumisen ehkäisemiseksi. Georgia osallistui Interpolin jäsenenä edelleen aktiivisesti työryhmiin ja hankkeisiin. Kaksi EU:n jäsenvaltiota tarjosi Georgian lainvalvontaviranomaisille koulutusta väärennettyjen asiakirjojen tunnistamisesta ja verkossa tapahtuvan seksuaalisen hyväksikäytön uhrien tunnistamisesta.

Georgia hyväksyi helmikuussa 2023 toisen kansallisen huumausainestrategian vuosiksi 2023–2030 (joka perustuu suoraan EU:n huumausainestrategiaan 2021–2025) ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman vuosiksi 2023–2024. Georgia jatkoi yhteistyötään Euroopan unionin huumeviraston (EUDA) kanssa vuoden 2022 työjärjestelyn pohjalta sekä EU4MD II -hankkeen yhteydessä.

Georgia jatkoi kansallisen terrorisminvastaisen strategiansa 2022–2026 ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa. Vuonna 2023 pidätettiin 12 Georgian kansalaista ja kolme kolmannen maan kansalaista kuulumisesta terroristijärjestöön tai terroristijärjestön tukemisesta. Georgia liittyi vuonna 2023 YK:n goTravel-ohjelmaan, joka pyrkii estämään terroristien matkustusta. Georgia jatkoi myös rahanpesun, terrorismin rahoituksen ja joukkotuhoaseiden leviämisen ehkäisemistä, havaitsemista ja torjumista koskevan kansallisen strategiansa (2023–2026) ja sen toimintasuunnitelman soveltamista. Georgia laajensi vuonna 2023 terrorismin torjuntaa koskevaa yhteistyötään Europolin kanssa, liittyi viraston terrorismintorjunnan yhteiseen yhteysryhmään (CT JLT) ja osallistui lukuisiin terrorismin torjunnan analysointihankkeisiin.

Kuudennessa viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisessa kertomuksessa suositeltiin, että Georgian on hyväksyttävä uusi korruptiontorjuntastrategia ja toimintasuunnitelma, varmistettava riittävät resurssit niiden täytäntöönpanoon ja kiinnitettävä erityistä huomiota korkean tason korruptiotapausten tutkintaan, niistä syytteeseenpanoon ja niiden ratkaisemiseen Georgia ei ole vielä laatinut uutta kansallista korruptiontorjuntastrategiaa tai toimintasuunnitelmaa.

Kuudennessa viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisessa kertomuksessa todettiin, että Georgian olisi perustettava varallisuuden takaisin hankinnasta vastaava toimisto ja varallisuudenhoitotoimisto ja tehostettava varallisuuden takaisinperintää. Vaikka Georgia on tehnyt yhteistyötä varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien EU:n toimistojen kanssa, suositus varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavan toimiston perustamisesta on vielä panematta täytäntöön. Maalla ei myöskään ole erillistä yksikköä, jonka tehtävänä olisi erityisesti takaisinperittyjen varojen hallinnointi. Takavarikoitua omaisuutta hallinnoi valtion omaisuudesta vastaava kansallinen virasto.

Kuudennessa viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisessa kertomuksessa suositeltiin, että Georgian on varmistettava, että korruptiontorjuntavirastoa, erityistutkintayksikköä ja henkilötietojen suojaa käsittelevää yksikköä koskevassa lainsäädännössä otetaan huomioon Venetsian komission suositukset. Korruptiontorjuntavirastoa koskevaan lakiin toukokuussa 2024 hyväksytyissä muutoksissa ei oteta huomioon Venetsian komission keskeisiä suosituksia, erityisesti korruptiontorjuntaviraston tosiasiallista riippumattomuutta, poliittista puolueettomuutta ja tehtäviä koskevia suosituksia.

Georgia kuuluu lahjonnan vastaiseen valtioiden ryhmään (GRECO). GRECOn suositusten mukaisesti Georgia muutti vuonna 2023 syyttäjälaitosta koskevaa lakia niin, että varallisuusilmoitusjärjestelmä laajennettiin koskemaan kaikkia syyttäjiä. Heinäkuussa 2024 julkaistu Georgiaa koskeva GRECOn arviointiraportti sisältää suosituksia strategisesta kehyksestä, lahjomattomuuden tarkastuksista ja läpinäkyvyydestä.

6. Ulkosuhteet ja perusoikeudet

Georgia hyväksyi raportointikaudella lainsäädäntöä, jonka soveltaminen heikentää perusoikeuksia. Ulkomaisen vaikuttamisen avoimuutta koskevan lain hyväksyminen toukokuussa 2024 ja perhearvoja ja alaikäisten suojelua koskevan lainsäädäntöpaketin hyväksyminen syyskuussa 2024 heikentävät perusoikeuksien kunnioittamista koskevaa yleistä oikeudellista kehystä. Molemmat lainsäädäntöhankkeet loukkaavat ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, erityisesti yhdistymis- ja sananvapautta sekä oikeutta yksityisyyteen. Ulkomaisen vaikuttamisen avoimuutta koskeva laki hyväksyttiin toukokuussa 2024 huolimatta Venetsian komission lausunnosta[18] ja EU:n toistuvista kehotuksista lain kumoamiseksi. Laki heikentää yhdistymisvapautta ja sananvapautta, oikeutta yksityisyyteen, oikeutta osallistua julkiseen elämään sekä syrjinnän kieltoa. Monimutkaiset raportointivaatimukset ja oikeusministeriölle annetut laajat valtuudet valvoa kansalaisyhteiskuntaa ja mediaorganisaatioita lisäävät valikoivan ja mielivaltaisen soveltamisen riskiä.

Eurooppa-neuvosto korosti 27. kesäkuuta 2024 antamissaan päätelmissä, että ulkomaisen vaikuttamisen avoimuudesta hyväksytty laki merkitsee askelta taaksepäin ainakin kolmessa niistä yhdeksästä vaiheesta, jotka esitettiin ehdokasmaan asemaa koskevassa komission suosituksessa (disinformaatio, polarisoituminen sekä perusoikeudet ja kansalaisjärjestöjen osallistuminen).

[18] CDL-PI(2023) (coe.int), Venetsian komission 21. toukokuuta 2024 antama kiireellinen lausunto ulkomaisen vaikuttamisen avoimuutta koskevasta laista.

Eurooppa-neuvosto totesi, että Georgian hallituksen toimintatapa vaarantaa Georgian EU-jäsenyyden ja johtaa käytännössä liittymisprosessin pysähtymiseen.

Parlamentti hyväksyi 17. syyskuuta 2024 lainsäädäntöpaketin, joka koostuu perhearvoja ja alaikäisten suojelua koskevasta laista ja 18 muutoksesta voimassa oleviin lakeihin, ilman edeltäviä julkisia kuulemisia ja perusteellista analyysia eurooppalaisten ja kansainvälisten normien noudattamisesta. Perhearvoja ja alaikäisten suojelua koskeva lainsäädäntöpaketti, joka vahvistettiin 3. lokakuuta, heikentää Georgian kansalaisten perusoikeuksia ja lisää leimautumista ja syrjintää. Lainsäädäntötoimien ja homofobisen vihapuheen jatkuvan yleistymisen vuoksi ilmapiiri Georgiassa on yhä vihamielisempi ja leimaavampi hlbtiq-henkilöitä kohtaan.

Ihmisoikeusstrategian täytäntöönpanoa koskeva vuosien 2024–2026 toimintasuunnitelma hyväksyttiin rajoitetun kuulemisprosessin jälkeen, eikä se sisällä hlbtiq-henkilöitä ja yksityisyyden suojaa koskevia säännöksiä. Toimintasuunnitelmassa käsitellään osittain uskonnon- ja vakaumuksenvapautta. Toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa ei ole vielä aloitettu, eikä täytäntöönpanon valvontaa ole määritelty selkeästi. Strategisissa puitteissa on edelleen merkittäviä puutteita vähemmistöjen oikeuksien suojelussa, vähemmistöjen edustus mukaan luettuna.

Eurooppa-neuvoston 17. lokakuuta 2024 antamissa päätelmissä vahvistettiin, että Georgian liittymisprosessi on keskeytetty, ja kehotettiin Georgian viranomaisia tekemään demokraattisia, kattavia ja kestäviä uudistuksia Euroopan yhdentymisen perusperiaatteiden mukaisesti.

Komissio seuraa tiiviisti ulkomaisen vaikuttamisen avoimuutta koskevan lain sekä perhearvoja ja alaikäisten suojelua koskevan lainsäädäntöpaketin täytäntöönpanoa, sillä perusoikeuksien noudattaminen, johon kuuluvat tehokas täytäntöönpano ja syrjinnän vastaiset toimintapolitiikat, ovat nimenomaisia vaatimuksia, joiden perusteella Georgialle myönnettiin viisumivapaus.

Viidenteen viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaiseen kertomukseen sisältyvän tietosuojaa koskevan suosituksen johdosta kesäkuussa 2023 hyväksyttiin uusi henkilötietojen suojaa koskeva laki, jota muutettiin toukokuussa 2024. Venetsian komission keskeiset suositukset, jotka koskevat tietosuojaviranomaisen institutionaalista riippumattomuutta, puolueettomuutta ja valtuuksia, ovat edelleen panematta täytäntöön.

7. Suositukset

Kun otetaan huomioon Georgiassa tapahtunut viimeaikainen kehitys, parhaillaan pohditaan viisumivapauden keskeyttämismekanismin mahdollista aktivointia tiettyjen henkilöryhmien osalta. Täyttääkseen edelleen kaikki viisumivapautta koskevat edellytykset ja välttääkseen keskeyttämismekanismin mahdollisen aktivoinnin Georgian on toteutettava kiireellisiä lisätoimia komission suositusten noudattamiseksi. Toimia tarvitaan etenkin seuraavissa asioissa:

a) on varmistettava kaikkien Georgian kansalaisten perusoikeudet ja ylläpidettävä niitä, mukaan lukien yhdistymis-, kokoontumis- ja sananvapaus, oikeus yksityisyyteen, oikeus osallistua julkiseen elämään sekä syrjinnän kielto

b) on vältettävä hyväksymästä ja kumottava lainsäädäntöä, joka voi rajoittaa perusoikeuksia ja -vapauksia, olla vastoin syrjimättömyyden periaatetta tai olla ristiriidassa asiaankuuluvien eurooppalaisten ja kansainvälisten normien kanssa. Erityisesti on kumottava ulkomaisen vaikuttamisen avoimuutta koskeva laki sekä perhearvoja ja alaikäisten suojelua koskeva lainsäädäntöpaketti ja muutettava ihmisoikeuksia koskevaa kansallista strategiaa ja

toimintasuunnitelmaa sen varmistamiseksi, että hlbtiq-henkilöiden oikeuksia kunnioitetaan kaikilta osin

c) on mukautettava Georgian viisumipolitiikka vastaamaan EU:n luetteloa viisumipakon alaisista kolmansista maista, etenkin niiden maiden osalta, jotka aiheuttavat EU:lle laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä tai turvallisuusriskejä

d) on tehostettava toimia, joilla puututaan perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin ja laittomaan oleskeluun jäsenvaltioissa, kuten olennaisille maahanmuuttajaryhmille kohdennettuja, viisumivapausjärjestelmää koskevia tiedotuskampanjoja sekä tiukempia rajatarkastuksia.

e) On perustettava varallisuuden takaisin hankinnasta vastaava toimisto ja varallisuudenhoitotoimisto sekä jatkettava varallisuuden jäljittämistä, jäädyttämistä, hoitoa, menetetyksi tuomitsemista ja luovutusta koskevia toimia

f) on hyväksyttävä uusi korruptiontorjuntastrategia ja toimintasuunnitelma, varmistettava riittävät resurssit niiden täytäntöönpanoon ja kiinnitettävä erityistä huomiota korkean tason korruptiotapausten tutkintaan, niistä syytteeseenpanoon ja niiden ratkaisemiseen

g) on muutettava korruptiontorjuntavirastoa koskevaa lakia siten, että siinä otetaan huomioon Venetsian komission keskeiset suositukset, erityisesti korruptiontorjuntaviraston tosiasiallista riippumattomuutta, poliittista puolueettomuutta ja tehtäviä koskevat suositukset

h) henkilötietojen suojaa koskeva laki on yhdenmukaistettava EU:n säännöstön kanssa.

UKRAINA

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

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

Ukraina ei edistynyt vuonna 2023 viisumipolitiikkansa yhdenmukaistamisessa viisumipakon alaisia maita koskevan EU:n luettelon kanssa.

2. Asiakirjojen turvallisuus (ml. biometriset tunnisteet)

Ukraina on myöntänyt biometrisiä passeja vuodesta 2015 lähtien. Viimeiset muut kuin biometriset passit myönnettiin vuonna 2016, ja ne poistetaan kokonaan käytöstä vuonna 2026, jolloin niiden voimassaolo päättyy. Toukokuussa 2022 kehitettiin ja otettiin käyttöön duplikaattien havaitsemiseen tarkoitettu deduplikointiohjelmisto. Sitä käytetään Ukrainan valtion muuttoliikeviraston hallinnoimassa Ukrainan kansalaisten, ulkomaalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden biometristä todentamista ja tunnistamista koskevassa kansallisessa järjestelmässä (NSBVI). Ohjelmistolla havaittiin suurella tai kohtalaisella varmuudella 4 581 duplikaattia. Tämä toimi oli ratkaisevan tärkeä petosten havaitsemisen ja asianmukaisen tiedonhallinnan kannalta.

Jokainen Ukrainan kansalainen saa yksilöllisen kansallisen numeron, joka ei koskaan muutu (vaikka kyseisen henkilön nimi muuttuisi) ja joka sisällytetään jokaiseen henkilöasiakirjaan, passit mukaan luettuina.

Vaikka hyökkäyssota Ukrainaa vastaan jatkuu, henkilöasiakirjojen myöntäminen jatkui vuonna 2023, lukuun ottamatta Venäjän tilapäisesti miehittämiä Ukrainan alueita, Krim mukaan lukien. Vuonna 2022 tapahtuneen tilapäisen keskeytyksen jälkeen Ukraina palautti mitätöityjen Ukrainan passien rekisterin toimintaan vuonna 2023. Tietokantaa päivitetään joka päivä. Ukrainan ja Interpolin välistä tietojenvaihtoa varastetuista ja kadonneista asiakirjoista ei keskeytetty missään vaiheessa.

3. Yhdennetty rajaturvallisuus, muuttoliikkeen hallinta ja turvapaikkapolitiikka

Venäjän täysimittaisen hyökkäyksen alkamisen jälkeen suuri osa Ukrainan kansainvälisistä rajoista on ollut Venäjän miehittämiä. Yhteensä 110 ylityspaikkaa Venäjän ja Valko-Venäjän rajalla sekä Moldovan Transnistrian alueen vastaisella rajalla pysyivät suljettuina. Lisäksi 49 ylityspistettä Venäjän tilapäisesti miehittämillä alueilla ei enää ole Ukrainan hallinnassa. Ukrainan hallituksen hallinnassa olevilla sektoreilla rajavalvonta jatkui kuitenkin keskeytyksettä.

Yhdennetyn rajaturvallisuuden strategiaa vuosiksi 2023–2025 muutettiin heinäkuussa 2023. Strategian täytäntöönpanoa koskeva toimintasuunnitelma hyväksyttiin joulukuussa 2023. Kesäkuussa 2023 hyväksyttiin virallisesti EU:n asiantuntijoiden avustuksella laadittu kansallinen menetelmä toimintasuunnitelman täytäntöönpanon laadun arvioimiseksi. Tämän jälkeen perustettiin rajavalvonnan laadunvalvontaa käsittelevä yhteinen työryhmä, johon Frontex ja EU:n neuvontaoperaatio Ukrainassa (EUAM) osallistuvat tarkkailijoina.

Vuonna 2023 toteutettiin huomattavia toimia kaikkien Ukrainan valvonnassa olevien rajanylityspaikkojen teknisen kaluston parantamiseksi. Ukrainan rajaviranomaiset saivat joiltakin EU:n jäsenvaltioilta huomattavia määriä kalustoa ja erikoiskoulutusta. Frontexin 12 miljoonan euron avustusta Ukrainan rajavartiolaitoksen tukemiseen hyödynnettiin tehokkaasti koko vuoden 2023 ajan. Hankitun kaluston avulla voitiin antaa vankkaa teknistä tukea ukrainalaisille institutionaalisille kumppaneille yhdennetyn rajaturvallisuuden ydintoimintojen ylläpitämisessä. Avustus mahdollisti

valmiuksien lisäämisen erityisesti maan länsirajoilla, mikä loi pohjaa uusille yhteisille operatiivisille toimille.

Joidenkin EU:n jäsenvaltioiden rajaviranomaisten kanssa jatkettiin yhteistä partiointia.

Ukraina hyväksyi kesäkuussa 2023 kaksi uutta muuttoliikelakia, joilla päivitettiin muun muassa oleskelulupien myöntämis- ja peruuttamismenettelyjä sekä laittomasta oleskelusta määrättäviä seuraamuksia.

Koska pääsy Ukrainaan ilma- ja meriteitse oli rajoitettua ja koko alueella, raja-alueet mukaan lukien, oli voimassa sotatilalaki, sekä laillinen että laiton muuttoliike Ukrainaan, Ukrainasta ja sen kautta vähenivät. Ukrainan vastaisilla rajoilla pysäytettiin vuonna 2023 yhteensä 5 467 laitonta maahantulijaa (12 094 vuonna 2022) ja Ukrainan alueelta löydettiin 3 389 laitonta maahantulijaa (5 062 vuonna 2022); näistä 45 prosenttia oli Venäjän, Azerbaidžanin ja Moldovan kansalaisia.

Ukraina jatkoi ihmiskaupan torjuntaa ja osallistui edelleen yhteisen ihmiskaupan vastaisen suunnitelman täytäntöönpanoon torjuakseen ihmiskaupan riskiä ja tukeakseen Ukrainan sotaa pakenevien joukossa olevia mahdollisia uhreja. Ukraina osallistuu aktiivisesti kansallisten koordinaattoreiden ja raportoijien EU-verkoston säännöllisiin kokouksiin sekä lainvalvonta- ja oikeudelliseen yhteistyöhön jäsenvaltioiden ja EU:n virastojen kanssa. Vuonna 2024 se osallistui 19 operatiiviseen toimeen, jotka oli järjestetty EMPACT-foorumin puitteissa, ja useisiin yhteisiin tutkintaryhmiin, joilla toteutetaan ihmiskauppaan osallistuvien järjestäytyneiden rikollisryhmien vastaisia toimia. Taloudellisten vaikeuksien ja Venäjän sotilaallisen hyökkäyssodan vuoksi Ukrainan kansalaiset ovat edelleen alttiita ihmiskaupalle. Sen vuoksi yhteisessä ihmiskaupan vastaisessa suunnitelmassa esitettyjen toimien toteuttamista on jatkettava.

Ukrainan ja Frontexin yhteistyö perustuu vuonna 2007 allekirjoitettuun työjärjestelyyn. Frontex antoi vuonna 2023 toimeksiantonsa puitteissa edelleen asiaan liittyvää neuvontaa ja auttoi Ukrainan viranomaisia vastaamaan kiireellisiin valmiuksien kehittämistarpeisiin ja kehittämään uutta monivuotista yhdennetyn rajaturvallisuuden kehystä.

Vuonna 2023 ei pidetty takaisinottoa käsittelevän EU:n ja Ukrainan sekakomitean kokouksia. Takaisinottoa koskevan yhteistyön kehittäminen EU:n jäsenvaltioiden kanssa kuitenkin jatkui vuonna 2023, kun Romanian ja Latvian kanssa allekirjoitettiin täytäntöönpanopöytäkirjat.

Ukraina jatkoi yhteistyötä IOM:n, ICMPD:n ja UNHCR:n kanssa.

Ukrainassa jatkettiin turvapaikkahakemusten käsittelyä. Venäjän 24. helmikuuta 2022 alkaneen täysimittaisen hyökkäyksen jälkeen hakemusten määrä kuitenkin väheni merkittävästi. Vuonna 2021 hakemuksia oli 1 198, mutta vuonna 2022 vain 205 ja vuonna 2023 vain 109. Myönteisiä päätöksiä tehtiin 157 vuonna 2021, 46 vuonna 2022 ja 53 vuonna 2023. Ukrainassa oli vuoden 2023 lopussa 2 520 pakolaisaseman saanutta tai toissijaista suojelua saavaa henkilöä.

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

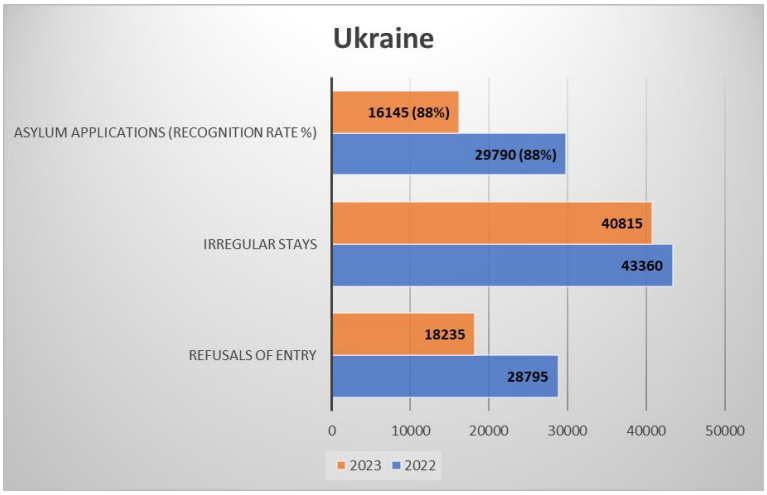
Tilapäistä suojelua koskeva direktiivi[19] aktivoitiin vuonna 2022, ja sen seurauksena **aktiivisten tilapäistä suojelua koskevien rekisteröintien määrän arvioitiin** (tilapäisen suojelun foorumille ladattujen ja EU:n muuttoliikettä käsittelevän varautumis- ja kriisinhallintaverkoston kautta saatujen

[19] 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).

tietojen mukaan) 5. marraskuuta 2024 olevan 27 jäsenvaltiossa, Norjassa, Islannissa ja Sveitsissä **4 569 496**, joista **4 424 322 EU:n jäsenvaltioissa**. Alustalle oli lisäksi kirjattu 436 095 rekisteröintiä, jotka eivät olleet aktiivisia. Jäsenvaltioista Saksassa, Puolassa ja Tšekissä on edelleen eniten tilapäistä suojelua saavia henkilöitä (Saksassa 1,13 miljoonaa, Puolassa lähes miljoona ja Tšekissä lähes 400 000).[20] EU:ssa tehtiin vuonna 2023 kaikkiaan 1 056 020 tilapäisen suojelun myöntämistä koskevaa päätöstä. Määrä on neljäsosa vuonna 2022 tehdyistä päätöksistä.[21]

Vuonna 2023 ukrainalaiset tekivät jäsenvaltioissa 16 145 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mikä oli 46 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2022 (29 790). Hyväksyttyjen hakemusten osuus pysyi vakaana vuonna 2023 (88 %).

EU:n rajan laittomasti ylittäneiden Ukrainan kansalaisten määrä väheni 11 prosenttia vuonna 2023 (4 579 laitonta rajanylitystä vuonna 2023 verrattuna 5 148 ylitykseen vuonna 2022). EU:ssa todettiin vuonna 2023 laittomasti oleskeleviksi 40 815 Ukrainan kansalaista (43 360 vuonna 2022, eli määrä väheni 6 %). Ukrainan kansalaisilta evättyjen maahanpääsyjen määrä pieneni 37 prosenttia: vuonna 2022 tapauksia oli 28 795, kun vuonna 2023 niitä oli 18 235.



Lähde: Eurostat

5. Yleinen järjestys ja turvallisuus

Ukraina hyväksyi toukokuussa 2023 lainvalvonnan täydelliseksi uudistamiseksi laaditun kokonaisvaltaisen strategisen suunnitelman vuosiksi 2023–2027. Suunnitelman tavoitteet ovat kunnianhimoisia. Ukraina tarkisti syys–lokakuussa 2023 rahanpesun torjuntaa koskevaa lainsäädäntöään. Ukraina hyväksyi joulukuussa 2023 uutta lainsäädäntöä tavaroiden salakuljetuksen ja valmisteverojen/tullien kiertämisen torjunnasta. Ukrainan viranomaiset pitävät tupakan salakuljetusta erityisen vakavana ongelmana. Ukraina hyväksyi elokuussa 2024 toimintasuunnitelman, jolla pannaan täytäntöön lainvalvonnan uudistamista koskeva kokonaisvaltainen strategia.

EU:n kanssa tehtävää yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi jatkettiin vuonna 2023 muun muassa viiden Ukrainan ja EU:n jäsenvaltioiden yhteisen tutkintaryhmän kautta. Vuoden 2024 alussa perustettiin kahdeksan uutta yhteistä tutkintaryhmää EU:n jäsenvaltioiden kanssa. Yhteistyö oli tiivistä myös EMPACT-foorumin puitteissa (122 operatiivista toimea). Europolin kautta toteutettava yhteistyö EU:n kanssa jatkui: SIENA-viestintäjärjestelmän kautta lähetettiin yli 28 000 viestiä ja lukuisilla operatiivisilla toimilla torjuttiin erilaisia rikollisuuden muotoja, kuten kyberrikollisuutta

20 Tilastot | Eurostat (europa.eu).
21 Tilastot | Eurostat (europa.eu).

(mukaan lukien kybervaluuttoihin liittyvät petokset), huumausaineiden lähtöaineiden salakuljetusta, maahanmuuttajien salakuljetusta, ihmiskauppaa ja ampuma-aseiden laitonta kauppaa.

Ukraina pyrki parantamaan aseiden rekisteröintiä ja liikkumisen valvontaa, ja kesäkuussa 2023 otettiin käyttöön yhdistetty aserekisteri.

Ministerikabinetti hyväksyi 5. heinäkuuta 2024 sisäministeriön laatiman asetusehdotuksen ampuma-aseiden, niiden osien ja ampumatarvikkeiden laittoman liikkumisen torjunnan koordinointikeskuksen perustamisesta. Keskus toimii väliaikaisena neuvoa-antavana elimenä ministerikabinetin alaisuudessa. Keskuksen ensisijaisina tavoitteina on koordinoida ampuma-aseiden liikkumista käsittelevien valtion virastojen toimia, helpottaa tietojenvaihtoa ja laatia kansainvälisiin parhaisiin käytäntöihin perustuvia säännöksiä. Tämä aloite on linjassa vuoden 2023 laajentumispaketissa esitettyjen Euroopan komission suositusten kanssa.

EU ja Ukraina tekevät myös operatiivista yhteistyötä tällä alalla, myös Ukrainasta, viidestä EU:n jäsenvaltiosta ja Europolista koostuvan Euroopan ampuma-aseiden asiantuntijatyöryhmän (EFE) puitteissa. EU antoi EUAM Ukrainan koordinoimaa koulutusta ja asiantuntijaneuvontaa. EUAM on vuodesta 2019 lähtien käsitellyt ampuma-aseiden ja muiden pienaseiden ja kevyiden aseiden laitonta kauppaa muun muassa Etyjin toteuttamassa hankkeessa (”Ukrainan pyrkimysten tukeminen aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden laittoman kaupan torjumiseksi”). Hanke pohjautuu vuonna 2018 laadittuun EU:n pienasestrategiaan ja vahvistaa Ukrainan valtion rajavartiolaitoksen, Ukrainan sisäministeriön ja Ukrainan valtion veroviraston/tullilaitoksen valmiuksia torjua aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden laitonta kauppa Ukrainassa. Ampuma-aseiden laittomasta kaupasta on keskusteltu myös EU:n ja Ukrainan välisen sisäistä turvallisuutta koskevan vuoropuhelun puitteissa vuodesta 2023 alkaen Ukrainan saatua ehdokasmaan aseman.

EU tekee vuonna 2018 laaditun laittomien ampuma-aseiden, pienaseiden ja kevyiden aseiden sekä niiden ampumatarvikkeiden vastaisen EU:n strategian mukaisesti jatkuvaa yhteistyötä Ukrainan kanssa estääkseen ampuma-aseiden, pienaseiden ja kevyiden aseiden sekä niiden ampumatarvikkeiden ja räjähteiden tarkoituksenvastaiset siirrot. EU:n toiminta pienaseiden ja kevyiden aseiden sekä niiden ampumatarvikkeiden laittoman kaupan riskin torjumiseksi on painottunut seuraaville aloille: a) Etyjin, UNDP:n pienaseiden ja kevyiden aseiden valvonnasta vastaavan Kaakkois-Euroopan selvitystoimiston (SEESAC) ja Conflict Armament Researchin täytäntöönpanemien, neuvoston yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien päätösten kautta annettava tuki, b) EU:n luettelon toimista ampuma-aseiden ja muiden pienaseiden ja kevyiden aseiden tarkoituksenvastaisten siirtojen torjumiseksi Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan yhteydessä täytäntöönpano ja c) Euroopan rauhanrahastosta annetun sotilaallisen avun loppukäytön seuranta. EU tekee myös yhteistyötä Ukrainan ja kansainvälisten kumppaneiden kanssa EU:n ja Ukrainan sisäistä turvallisuutta koskevan vuoropuhelun puitteissa. Yhteistyötoimia ovat muun muassa Quad + EU -kokoukset Ukrainan kanssa, G7-maiden ydinsulkujohtoryhmä (G7 Non-proliferation Directors Group) ja säännölliset vuoropuhelut kolmansien maiden kanssa tavanomaisten aseiden valvonnasta.

Huumausaineiden salakuljetuksen torjunnan osalta voidaan todeta, että valtion huumausainepoliittista strategiaa vuosiksi 2023–2030 ei ole vielä hyväksytty. Ukraina jatkoi tämän alan kansainvälistä yhteistyötä EU:n huumeviraston kanssa vuoden 2022 työjärjestelyn pohjalta sekä EU4MD II -hankkeen, Europolin, Euroopan unionin rajavalvonnan avustusoperaation (EUBAM) ja EMPACT-foorumin puitteissa.

Ukraina teki kyberrikollisuuden (erityisesti varojen anastamisen petoksella ja/tai hakkeroimalla) torjunnassa tiivistä yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden, Europolin ja Eurojustin kanssa, mutta myös Yhdysvaltojen virastojen ja kolmansien maiden (esim. Georgia) kanssa.

Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan seurauksena oikeusjärjestelmän käsiteltäväksi tuli ennennäkemättömän paljon tapauksia, jotka liittyivät sotarikoksiin ja rikoksiin ihmisyyttä vastaan. Tämän johdosta muun muassa perustettiin uhrien ja todistajien tuen koordinointikeskus huhtikuussa 2023. Venäjän sotilaallinen hyökkäys aiheutti myös kasvua sabotaasi- ja terroriteoissa (187 vuonna 2023), jotka kohdistuivat erityisesti Ukrainan kriittiseen infrastruktuuriin. Tämä rasitti entisestään lainvalvonta- ja turvallisuusvirastojen sekä koko oikeusjärjestelmän resursseja.

Korruption torjunnassa Ukraina jatkoi vuosia 2021–2025 koskevan korruptiontorjuntastrategian ja vuosia 2023–2025 koskevan valtion korruptiontorjuntaohjelman soveltamista. Elokuussa 2023 hyväksyttiin varojen takaisinperintästrategia vuosiksi 2023–2025, ja hallitus hyväksyi sen täytäntöönpanoa koskevan toimintasuunnitelman elokuussa 2024.

Joulukuussa 2023 hyväksyttiin uusi laki Ukrainan kansallisen korruptiontorjuntaviraston (NABU) institutionaalisten valmiuksien vahvistamisesta, jonka seurauksena viraston henkilöstö kasvoi 700:sta 1 000 henkilöön. Korruptiontorjuntavirasto ei tosin aiempien viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisten kertomusten suosituksista huolimatta ollut edistynyt itsenäisten viestinnän salakuunteluvalmiuksien toteuttamisessa. NABU allekirjoitti heinäkuussa 2023 yhteistyösopimuksen Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) kanssa.

Laki korruption torjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston (SAPO) riippumattomuuden vahvistamisesta hyväksyttiin 1. tammikuuta 2024. Siinä säädetään, että SAPO on valtakunnansyyttäjän virastosta erillinen oikeushenkilö, ja määritellään kilpailullinen valintamenettely SAPOn hallinnollisiin tehtäviin ja syyttäjien, myös SAPOn johtajan, virkoihin.

Ukraina muutti maaliskuussa 2023 syyttäjien valintaa ja valmistautumista koskevaa lainsäädäntöä parantamalla rekrytointi- ja kurinpitomenettelyjä koskevaa mekanismia.

Muita vuonna 2023 hyväksyttyjä korruption torjuntaan liittyviä lainsäädäntötoimenpiteitä olivat muun muassa eräät muutokset lainsäädäntöön, joka koskee poliittisten puolueiden ja vaalikampanjoiden rahoituksen sääntelyä ja poliittisten puolueiden rahoitusta koskevien raportointivelvoitteiden palauttamista, sekä lainsäädäntömuutokset, joilla otettiin uudelleen käyttöön viranomaisten varallisuusilmoitukset.

NABU käynnisti vuonna 2023 kaikkiaan 257 tutkimusta (187 vuonna 2022). Korruptiontorjuntaan erikoistuneelle ylimmälle tuomioistuimelle toimitettiin vuonna 2023 kansallisen korruptiontorjuntaviraston tutkintojen perusteella ja korruptiontorjuntaviraston menettelyohjeiden mukaisesti 100 syytekirjelmää (54 vuonna 2022). Tuomioistuin antoi 44 lainvoimaista tuomiota (mm. neljälle tuomarille, yhdelle parlamentin jäsenelle, kahdelle varaministerille ja yhdelle korkeimman A-luokan virkamiehelle).

Kesäkuussa 2024 tuli voimaan laki, jolla tarkistetaan Ukrainan taloudellisen turvallisuuden toimiston oikeusperustaa. Lailla otettiin käyttöön avoin, läpinäkyvä ja kilpailuun perustuva prosessi johdon ja henkilöstön valintaa, henkilöstön tarkastamista ja riippumatonta tuloksellisuuden tarkastusta varten. Näillä toimilla parannettiin vastuuvelvollisuutta, luotettavuutta ja ammattimaisuutta talousrikosten torjunnassa.

6. Ulkosuhteet ja perusoikeudet

Perusoikeuksien kunnioittaminen on yleisesti ottaen varmistettu, ja Ukraina on osoittanut olevansa sitoutunut suojelemaan niitä ja jatkamaan mukautumistaan EU:n normeihin sodasta ja sotatilalaista johtuvista rajoituksista huolimatta. Sotatilalaki on johtanut joihinkin oikeuksien ja vapauksien rajoituksiin, mutta ne ovat olleet suurelta osin oikeasuhtaisia turvallisuustilanteeseen nähden ja niitä on yleisesti ottaen sovellettu varovaisesti.

Ukraina edistyi merkittävästi Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussäännön ratifioinnissa hyväksymällä Rooman perussäännön ratifiointilain ja ryhtymällä toimiin kansallisen lainsäädäntövallan mukauttamiseksi kansainvälisiin velvoitteisiin.

Ukraina jatkaa vihapuheen torjuntaa Ukrainassa koskevan Euroopan neuvoston hankkeen toteuttamista vuosina 2023–2025. Hankkeen tavoitteena on vahvistaa kansallisia oikeussuojakeinoja syrjinnän ja vihan torjumiseksi muun muassa parantamalla uhreille maksettavia korvauksia.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Istanbulin yleissopimus) ratifioinnin jälkeen Ukraina hyväksyi toukokuussa 2024 muutoksia hallinnollisista rikkomuksista annettuun lakiin, jotta perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskeva lainsäädäntö saatettiin yleissopimuksen mukaiseksi.

Venäjän täysimittaisen hyökkäyssodan ja tahallisen siviilien ja siviili-infrastruktuurin kohteeksi ottamisen seurauksena sekä vammaisten sotilaiden että vammaisten siviilien määrä kasvaa edelleen. Ukraina hyväksyi kesäkuussa 2023 uuden lain erityisrahastojen tukea tarvitsevien vammaisten henkilöiden rekisteröinnistä. Uuden lain ohella toteutettiin talousarviotoimia, joilla rahoitettiin vammaisille henkilöille annettavaa apua.

Ukraina muutti 8. joulukuuta 2023 kansallisia vähemmistöjä koskevaa lainsäädäntöä tekemällä merkittäviä muutoksia kansallisia vähemmistöjä (yhteisöjä), tiedotusvälineitä, virallista kieltä, julkaisuja ja koulutusta koskeviin lakeihin sekä hyväksymällä useita täytäntöönpanolakeja, etenemissuunnitelmia ja menetelmiä niiden perusteella.

Venäjän hyökkäyssodan seurauksena Ukrainassa on 3,7 miljoonaa maan sisäistä pakolaista. Ukraina hyväksyi huhtikuussa 2023 sisäisiä pakolaisia koskevan valtiollisen poliittisen strategian ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman vuosiksi 2023–2025. Asumisen ja työllisyyden ohella muita päätavoitteita ovat muun muassa kotiseudultaan siirtymään joutuneiden perheiden lasten jatkuvan koulutuksen varmistaminen.

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 viisumipakon alaisista kolmansista maista, etenkin niiden maiden osalta, jotka aiheuttavat EU:lle laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä tai turvallisuusriskejä

b) sotaan liittyvistä haasteista huolimatta on edelleen tehostettava toimia järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi keskittyen erityisesti ampuma-aseiden ja huumausaineiden salakuljetuksen torjuntaan, ihmiskaupan torjuntaan ja järjestäytyneen rikollisuuden taloudelliseen ulottuvuuteen

c) korruptiontorjuntajärjestelmän vahvistamista on jatkettava sen varmistamiseksi, että korruptiontorjuntaelimet ovat täysin riippumattomia ja pystyvät tuottamaan todellisia ja merkittäviä tuloksia, myös pitkän aikavälin jälleenrakennuspyrkimyksiä silmällä pitäen.

KOSOVO

Komissio käynnisti viisumivapautta koskevan vuoropuhelun Kosovon kanssa 19. tammikuuta 2012 ja esitti 14. kesäkuuta 2012 viisumivapautta koskevan etenemissuunnitelman[22], jossa määritellään lainsäädäntö- ja muut toimenpiteet, jotka Kosovon on hyväksyttävä ja pantava täytäntöön. Komissio on tämän jälkeen antanut neljä kertomusta, joissa on arvioitu Kosovon edistymistä[23]. Komissio ehdotti 4. toukokuuta 2016 neuvostolle ja Euroopan parlamentille[24] viisumipakon poistamista Kosovolta. Sen jälkeen kun Kosovo oli täyttänyt kaksi jäljellä ollutta vaatimusta[25], komissio vahvisti 18. heinäkuuta 2018[26], että Kosovo täytti kaikki etenemissuunnitelmassa asetetut 95 kriteeriä, ja ehdotti Kosovolle viisumivapautta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston välisten neuvottelujen jälkeen 19. huhtikuuta 2023 annettiin asetus (EU) 2023/850[27] asetuksen (EU) 2018/1806 muuttamisesta siten, että Kosovo siirretään kyseisen asetuksen liitteessä I olevasta 2 osasta sen liitteessä II olevaan 4 osaan. Viisumivapautta alettiin soveltaa 1. tammikuuta 2024 henkilöihin, joilla on Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) standardien mukainen Kosovon myöntämä biometrinen passi.

Täytettyään viisumivapautta koskevan etenemissuunnitelman vaatimukset vuonna 2018 Kosovo on jatkanut lainsäädännön hyväksymistä ja täytäntöönpanoa etenemissuunnitelman kattamilla aloilla pitkälti EU:n ja kansainvälisten normien mukaisesti, kuten etenemissuunnitelmassa edellytetään.

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

Kosovolla on viisumivapausjärjestelmä seuraavien 16 maan kanssa, jotka sisältyvät EU:n luetteloon viisumipakon alaisista maista: Bahrain, Belize, Eswatini, Fidži, Guyana, Jordania, Kuwait, Lesotho, Malawi, Malediivit, Oman, Papua-Uusi-Guinea, Qatar, São Tomé ja Príncipe, Saudi-Arabia ja Turkki. Kosovo palautti elokuussa 2024 Botswanan, Namibian ja Etelä-Afrikan kansalaisia koskevan viisumipakon.

Kuten viisumivapauden myöntämisestä Kosovolle annetun asetuksen johdanto-osassa todetaan[28], Kosovon olisi hyvin hallitun muuttoliikkeen ja turvallisen ympäristön varmistamiseksi edelleen pyrittävä mukauttamaan viisumipolitiikkaansa unionin viisumipolitiikkaan. Se, että Kosovon viisumipolitiikkaa ei ole yhdenmukaistettu EU:n viisumipolitiikan kanssa, lisää osaltaan Länsi-Balkanin reitin kautta EU:hun suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen riskiä.

Kosovo on osana kasvusuunnitelman mukaista uudistusohjelmaansa sitoutunut edelleen mukauttamaan viisumipolitiikkaansa vastaamaan EU:n luetteloa viisumipakon alaisista maista. Ennen

---

22 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_605.

23 COM(2013) 66 final, COM(2014) 488 final, COM(2015) 906 final, sekä SWD(2015) 706 final ja COM(2016) 276 final.

24 COM (2016) 277 final.

25 Montenegron kanssa tehdyn rajanmerkintäsopimuksen ratifiointi (21. maaliskuuta 2018) sekä vakaiden tulosten saaminen ja lisääminen tutkinnoista ja lopullisista tuomioista vakavaa järjestäytynyttä rikollisuutta ja korruptiota koskevissa asioissa.

26 COM(2018) 543 final.

27 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/850, annettu 19 päivänä huhtikuuta 2023, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, annetun asetuksen (EU) 2018/1806 muuttamisesta (Kosovo (Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.)).

28 Ks. edellinen alaviite, johdanto-osan 6 kappale.

täyttä yhdenmukaistamista Kosovolta odotetaan väliaikaisena vähimmäistoimenpiteenä viisumivapaasti saapuvia kolmansien maiden kansalaisia koskevaa tiukempaa seulontaa, erityisesti niiden maiden kansalaisten osalta, joihin liittyy turvallisuusriskejä tai laittoman muuttoliikkeen riskejä.

2. Asiakirjojen turvallisuus (ml. biometriset tunnisteet)

Kosovo myöntää koneellisesti luettavia biometrisiä matkustusasiakirjoja, jotka ovat matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevien ICAOn ja EU:n standardien mukaisia. Koneellisesti luettavia biometrisiä matkustusasiakirjoja on myönnetty vuodesta 2011 lähtien. Viimeisten vuonna 2011 myönnettyjen muiden kuin biometristen passien voimassaolo päättyi vuonna 2021. Näin ollen käytössä ei enää ole muita kuin biometrisiä passeja. Yksi jäsenvaltio mainitsi, että vaikka Kosovon myöntämässä uudessa perusmatkustusasiakirjassa (sirulla varustettu biometrinen asiakirja) on hyvät turvaominaisuudet, asiakirjat on kuitenkin yksilöity mustesuihkuteknologian avulla, mikä helpottaa niiden väärentämistä.

Kosovo käynnisti vuonna 2023 kaksi aloitetta asiakirjojen turvallisuuden parantamiseksi: ensinnäkin hallitus hyväksyi uuden henkilökortteja koskevan lain ja lähetti sen parlamentille hyväksyttäväksi, toiseksi se hyväksyi uuden henkilökorttien myöntämistä koskevan hallinnollisen ohjeen, jolla yksinkertaistetaan hakuprosessia ja parannetaan henkilökorttien turvaominaisuuksia.

Kosovon poliisi ilmoittaa kadonneista ja varastetuista passeista säännöllisesti Interpolille. Se raportoi vuonna 2022 Interpolille 4 440 varastetusta ja kadonneesta matkustusasiakirjasta ja 4 531 asiakirjasta vuonna 2023.

3. Yhdennetty rajaturvallisuus, muuttoliikkeen hallinta ja turvapaikkapolitiikka

Rajavalvonnan osalta Kosovo hyväksyi joulukuussa 2023 uuden rajavalvontalain, jonka tarkoituksena on jatkaa yhdenmukaistamista asiaa koskevan EU:n säännöstön, erityisesti Schengenin rajasäännöstön sekä matkustajien ennakkotietoja (API) ja matkustajarekisteritietoja (PNR) koskevien direktiivien, kanssa. Kosovo jatkaa yhdennetyn rajaturvallisuuden täytäntöönpanoa rajanylityspaikoillaan, ja täytäntöönpanoa kehitettiin vuonna 2013 perustamalla kansallinen rajaturvallisuuden keskus, jonka tehtävänä on jakaa tietoja ja toimia virastojen yhteisenä riskienarviointikeskuksena. Kosovo on laatinut ja hyväksynyt vuosina 2009–2024 kolme peräkkäistä yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevaa strategiaa. Nykyinen strategia kattaa vuodet 2020–2025.

Kosovon kanssa tehtävän yhteistyön perustana on EU:n ja Kosovon välinen vakautus- ja assosiaatiosopimus, joka tuli voimaan vuonna 2016. Kosovo on myös allekirjoittanut naapurimaidensa kanssa useita rajaturvallisuuteen liittyviä kahdenvälisiä sopimuksia, kuten Albanian kanssa vuonna 2018 tehdyn sopimuksen, joka koskee yhteisiä rajatarkastuksia Morine-Kukesin rajanylityspaikalla.

Kosovo allekirjoitti työjärjestelyn Frontexin kanssa vuonna 2016. Sen jälkeen Kosovo on tehnyt tiivistä yhteistyötä Frontexin kanssa, kun Kosovon viranomaiset ovat hyötyneet Frontexin virkamiesten asiantuntemuksesta asiakirjojen tarkastamisessa ja rajaturvallisuuden ylläpitämisessä Yksi hankkeen ”EU:n alueellinen tuki rajaturvallisuusvalmiuksien vahvistamiseksi Länsi-Balkanilla” tavoitteista on, että Kosovo saa pääsyn valmiuksien kehittämisohjelmiin ja asiaankuuluvan kaluston käyttöön, edistää kansallisia koordinointikeskuksia ja mukauttaa yhdennetyn rajaturvallisuuden strategiansa Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden toiminta-ajatukseen ja strategiaan.

Laittoman muuttoliikkeen hallinnan osalta Kosovo perusti muutamaa päivää ennen viisumivapauden voimaantuloa joulukuussa 2023 varhaisvaroitusmekanismin, jolla seurataan Kosovon kansalaisten

muuttoliikesuuntauksia Schengen-alueella. Sisäministeriö on tarkistanut muuttoliikestrategian toimintasuunnitelmaa, jotta se vastaisi viimeaikaista kehitystä EU:ssa. Toimintasuunnitelma hyväksyttiin kesäkuussa 2024.

Takaisinottoa koskevan yhteistyön osalta Kosovo on vuoteen 2022 mennessä allekirjoittanut takaisinottosopimukset 24 maan kanssa, joihin sisältyy 20 Schengen-alueen jäsenvaltiota. Kosovo aloitti vuonna 2023 neuvottelut kahdenvälisistä takaisinottosopimuksista Latvian, Liettuan ja Puolan kanssa. Jäsenvaltiot raportoivat yleisesti ottaen erittäin tiiviistä takaisinottoa koskevasta yhteistyöstä Kosovon kanssa. Yksi jäsenvaltio korosti, että parannuksia tarvitaan tiettyjen takaisinottopyyntöjen osalta, joita on hylätty yhä enemmän vuodesta 2018 lähtien muun muassa siksi, että henkilöä ei ole rekisteröity biometrisiin tietokantoihin tai väestörekisterissä on virhe.

Kun Frontex oli lähettänyt Länsi-Balkanin kumppanilaitoksille vuotuisen kutsun osallistua Frontexin hallinnoimien maakohtaisten työryhmien kokouksiin tarkkailijoina, Kosovolle myönnettiin tarkkailijan asema Algerian, Marokon ja Irakin maakohtaisissa työryhmissä.

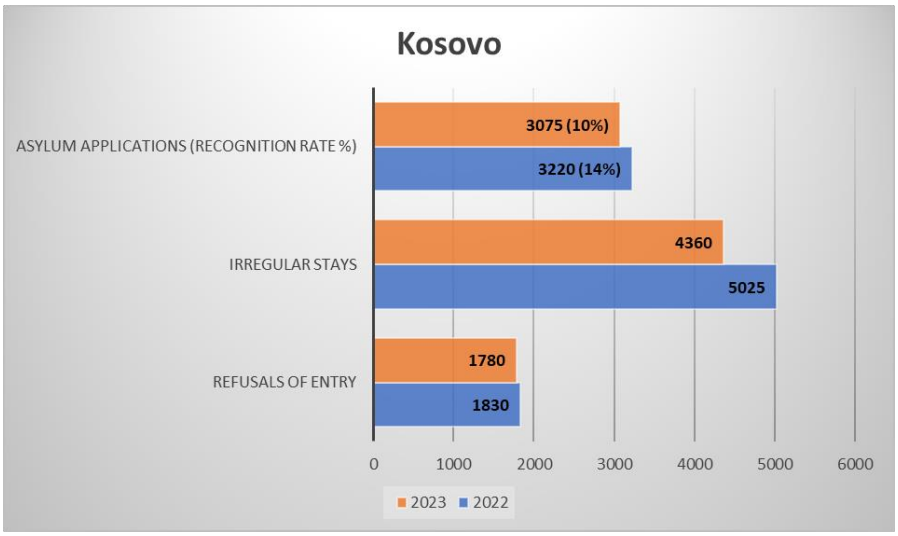
Euroopan unionin turvapaikkavirasto (EUAA) ja Kosovon sisäministeriö allekirjoittivat maaliskuussa 2022 Kosovon ja EUAA:n välistä yhteistyötä koskevan etenemissuunnitelman turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän vahvistamisesta turvapaikkajärjestelmää koskevien yleisten normien ja EU:n normien mukaisesti. Etenemissuunnitelman täytäntöönpanon määräaikaa pidennettiin maaliskuussa 2024 vuodella, sillä jotkin etenemissuunnitelmassa esitetyistä tavoitteista ovat edelleen merkityksellisiä.

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

Kosovon kansalaisten vuonna 2023 jäsenvaltioissa tekemien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä pieneni hieman (4,5 %) vuodesta 2022. Vuonna 2022 tehtiin 3 220 hakemusta, kun vuonna 2023 niitä tehtiin 3 075. Hyväksyttyjen hakemusten osuus oli 14 prosenttia vuonna 2022 ja putosi 10 prosenttiin vuonna 2023.

Vuonna 2023 jäsenvaltiot ilmoittivat 176:sta Kosovon kansalaisten tekemästä laittomasta rajanylityksestä, mikä on 48 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2022 (jolloin niitä oli 339) ja merkittävä parannus aiemmasta. Sama kehityskulku koskee jäsenvaltioissa laittomasti oleskeleviksi todettujen Kosovon kansalaisten määrää, joka väheni 13 prosenttia vuoteen 2022 nähden (vuonna 2022 heitä oli 5 025 ja vuonna 2023 kaikkiaan 4 360). Jäsenvaltioiden Kosovon kansalaisilta epäämien maahanpääsyjen määrä väheni 3 prosenttia vuonna 2023 (1 830 vuonna 2022 ja 1 780 vuonna 2023). Tämä on myönteinen käänne viimevuotiseen kehityksen nähden.

Vuonna 2023 tehtyjen palauttamispäätösten määrä (4 565) pysyi melko vakaana vuodesta 2022 (4 455), ja kasvua oli vain 2 prosenttia. Vuonna 2023 ilmoitettiin 1 465 Kosovon kansalaisten palautusta, kun vuonna 2022 niitä oli 1 540 (määrä väheni 5 %). Sama suuntaus näkyi palauttamisasteessa, joka laski vuosien 2022 ja 2023 välillä 35 prosentista 32 prosenttiin.



Lähde: Eurostat

Koska Eurostatin vuotta 2024 koskevat täydelliset tiedot ovat saatavilla vasta vuoden 2025 puolivälissä, kokonaisarvion tekeminen viisumivapauden voimaantulon vaikutuksista muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden suuntauksiin Schengen-alueella ei ole vielä mahdollista.

Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat kuitenkin, että Kosovon kansalaisten tekemät perusteettomat turvapaikkahakemukset ovat lisääntyneet huomattavasti vuoden 2024 alusta lähtien. Kosovon kansalaiset ovat vuoden 2024 seitsemän ensimmäisen kuukauden aikana jättäneet 3 905 hakemusta jäsenvaltioissa (108 %:n lisäys verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2023). Osana tilanteen ratkaisemiseen tähtääviä aloitteita Kosovo ja paikallinen Schengen-yhteistyöryhmä ovat aloittaneet keskustelut jäsenvaltioiden viranomaisten (myös paikallisten diplomaattiedustustojen) ja Kosovon viranomaisten välisen tietojenvaihtomekanismin perustamisesta laittoman muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioiden kehityksen seuraamiseksi. Aloitteen yhteydessä käynnistetään uudelleen myös Kosovon sisäinen tiedotuskampanja, jossa tiedotetaan Schengen-alueelle matkustamista koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista. Lisäksi Kosovo tekee kahdenvälistä yhteistyötä niiden EU:n jäsenvaltioiden kanssa, joihin tilanne on vaikuttanut eniten.

5. Yleinen järjestys ja turvallisuus

Koska Pohjois-Kosovon jännitteiden lievittämiseksi ei ole toteutettu päättäväisiä toimia, EU on kesäkuusta 2023 lähtien toteuttanut useita Kosovoon kohdistuvia toimenpiteitä, jotka vaikuttavat myös taloudelliseen tukeen. Kosovo alkoi vuonna 2023 panna täytäntöön rikosasioita ja oikeudenkäyttöä koskevaan oikeudelliseen kehykseen vuonna 2022 tehtyjä muutoksia, jotka koskevat esimerkiksi rikoslakia, rikosprosessilakia, korruptiontorjuntavirastoa koskevaa lakia sekä varojen ja lahjojen ilmoittamista, alkuperää ja valvontaa koskevaa lakia. Vuonna 2023 Kosovo teki uusia muutoksia rikoslakiin ja rikosprosessilakiin. Nämä muutokset edistivät Kosovon oikeudellisen kehyksen yhdenmukaistamista EU:n säännöstön kanssa näillä aloilla. Kosovo aloitti myös uuden korruptiontorjuntastrategian laatimisen. Terrorismin ehkäisemistä ja torjuntaa koskeva kansallinen strategia ja toimintasuunnitelma vuosiksi 2023–2028 hyväksyttiin kesäkuussa 2023.

Lokakuussa 2023 hyväksyttiin erityissyyttäjää koskeva laki, joka muodostaa oikeusperustan Kosovon poliisiin kuuluvalle ja erityissyyttäjänvirastoa tukevalle erityistutkintayksikölle. Tällä lailla luodaan myös perusta yhteisille tutkintaryhmille, jotka tutkivat rikoksia ja nostavat syytteitä erityissyyttäjän toimivaltaan kuuluvista rikoksista.

Kosovon ja EU:n välistä turvallisuusyhteistyötä tuetaan Kosovon ja Europolin välillä vuonna 2020 allekirjoitetulla työjärjestelyllä, jota täydennetään erityisillä sopimuksilla turvallisuusluokiteltujen tietojen vaihdosta ja SIENA-viestintäkanavan käytöstä. Kosovolla on ollut Europoliin lähetetty yhteyshenkilö maaliskuusta 2023 alkaen. Kosovon poliisi osallistuu myös EMPACT-foorumin toimiin. Kosovo on vuosien 2024–2025 EMPACT-syklin aikana vahvistanut osallistuvansa 12 operatiiviseen toimintasuunnitelmaan ja 70 operatiiviseen toimeen. Viranomaiset jatkoivat Länsi-Balkanin yhteistä terrorisminvastaista toimintasuunnitelmaa koskevan kahdenvälisen täytäntöönpanojärjestelyn täytäntöönpanoa EU:n kanssa.

Kosovolla on myös vuonna 2017 allekirjoitettu työjärjestely Euroopan unionin lainvalvontakoulutusviraston (CEPOL) kanssa. Kosovo osallistuu CEPOLin toimintaan muun muassa EU:n rahoittaman hankkeen ”Länsi-Balkanin kumppanuus rikollisuuden ja terrorismin torjumiseksi” kautta.

Kosovo jatkoi yhteistyötään EU:n huumeviraston kanssa vuoden 2020 työjärjestelyn pohjalta sekä IPA8-hankkeen yhteydessä.

6. Perusoikeudet

Yleisesti ottaen Kosovon perustuslaillinen ja oikeudellinen kehys takaavat perusoikeuksien ja -vapauksien suojelun. Kosovo on nimittänyt perheväkivallan torjunnan kansallisen koordinaattorin ja perustanut Istanbulin yleissopimuksen mukaisesti keskussihteeristön sukupuoleen perustuvan väkivallan torjumiseksi. Sukupuoleen perustuvan väkivallan torjunnan osalta Kosovo on ottanut käyttöön uuden ohjelman rikoksentekijöiden kuntouttamiseksi ja hyväksynyt rikoslakiin muutoksia, joilla kovennettiin rangaistuksia ja otettiin käyttöön suojatoimia lain soveltamisen takaamiseksi. Rikosprosessilakiin tehdyillä muutoksilla korjattiin myös joitakin puutteita, jotka liittyivät menettelyllisten määräaikojen noudattamiseen ja puolustusedustukseen. Jäljellä olevia huolenaiheita ovat muun muassa oikeudenkäyntien viivästyminen ja liiallinen pitkittyminen. Siviililakia, jolla lujitettaisiin kansalais- ja perusoikeuksien suojelua, ei ole vielä hyväksytty.

Hallitus hyväksyi yhteisöjen oikeuksien suojelua ja edistämistä koskevan strategian, jolla pyritään vahvistamaan vähemmistöjen oikeuksia. Useat toimet vaikuttivat kuitenkin suhteettoman kielteisesti muiden kuin enemmistöyhteisöjen oikeuksiin ja elinoloihin Pohjois-Kosovossa. Tällaisia toimia olivat muun muassa pakkolunastusprosessit, jotka toteutettiin ilman oikeudellisia menettelyjä, keskuspankin määräys, jolla rajoitettiin käteistransaktioita muissa valuutoissa kuin euroina, sekä Kosovon oikeudellisen kehyksen ulkopuolella toimineiden serbialaisten pankkien, serbialaisten postitoimistojen ja Serbian tukemien julkisten palvelujen tarjoajien sulkemiset Kosovossa. Kosovon odotetaan turvaavan olemassa olevat mekanismit, joilla suojellaan vähemmistöyhteisöjen oikeuksia, ja parantavan niiden täytäntöönpanoa koordinoidulla ja sovitulla tavalla niin, että hyödynnetään EU:n tukemaa vuoropuhelua suhteiden normalisoimisesta Serbian kanssa. Kosovo pani pitkään odotetulla päätöksellä täytäntöön perustuslakituomioistuimen tuomion Deçanin/Dečanin luostarin maanomistuksesta.

Parlamentti hyväksyi heinäkuussa 2024 uuden tiedotusvälineiden sääntelyviranomaista koskevan lain. Laki edistää tiedotusvälineiden sääntelyä ja sääntelyviranomaisen toimintaa. Parlamentin muutoksissa ei kuitenkaan otettu huomioon suurinta osaa EU:n ja muiden kansainvälisten kumppaneiden suosituksista. Sääntelyviranomaisen riippumattomuus, toimivalta ja rahoitus sekä lainsäädännön epäselvyys ja oikeasuhteisuus aiheuttavat edelleen huolta. Oppositio saattoi lain perustuslakituomioistuimen tarkasteltavaksi.

7. Suositukset

Kaiken kaikkiaan Kosovo täyttää edelleen viisumivapautta koskevat edellytykset. Lisätoimia kuitenkin tarvitaan. Niitä on toteutettava etenkin seuraavissa asioissa:

a) Kosovon viisumipolitiikka on mukautettava vastaamaan EU:n luetteloa viisumipakon alaisista kolmansista maista. Ennen täyttä yhdenmukaistamista Kosovon on väliaikaisena vähimmäistoimenpiteenä otettava käyttöön viisumivapaasti saapuvia kolmansien maiden kansalaisia koskeva tiukempi seulonta, erityisesti niiden maiden kansalaisten osalta, joihin liittyy turvallisuusriskejä tai laittoman muuttoliikkeen riskejä, joko operatiivisilla ja/tai hallinnollisilla aloitteilla (esim. rajanylityspaikoilla) tai kansallisella lainsäädännöllä

b) Kosovon on jatkettava ja vahvistettava yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa äskettäin käynnistettyjä aloitteita, joilla seurataan Kosovon kansalaisten jäsenvaltioissa tekemiä perusteettomia turvapaikkahakemuksia, muun muassa tehostamalla tiedotuskampanjoita Schengen-alueelle matkustamista koskevista säännöistä ja soveltamalla tiukempaa seulontaa lähtöjen yhteydessä

c) on jatkettava kahdenvälisten takaisinottosopimusten täytäntöönpanoa yhteistyön nykyisen hyvän tason säilyttämiseksi ja pyrittävä tekemään uusia takaisinottosopimuksia

d) on jatkettava oikeus- ja rikosasioita koskevan oikeudellisen ja poliittisen kehyksen täytäntöönpanoa

e) on edelleen vahvistettava muiden kuin enemmistöyhteisöjen oikeuksien suojelua ja parannettava niiden toteuttamista.

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

ALBANIA

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

Albanialla on viisumivapausjärjestelmä 13 sellaisen maan kanssa, jotka sisältyvät EU:n luetteloon viisumipakon alaisista maista. Niistä seitsemän maan kansalaisilla on pysyvä viisumivapaus (Armenia, Azerbaidžan, Kazakstan, Kiina, Kuwait, Turkki ja Valko-Venäjä) ja kuuden maan kansalaisilla kausiluonteinen viisumivapaus, joka koskee Albaniaan saapumista (Bahrain, Oman, Qatar, Saudi-Arabia ja Thaimaa ajanjaksolla 16. maaliskuuta – 31. joulukuuta 2024 ja Indonesia ajanjaksolla 1. huhtikuuta – 31. joulukuuta 2024). Albaniaan voivat saapua ilman viisumia myös kolmansien maiden kansalaiset, joilla on maahantulohetkestä lähtien vähintään vuoden voimassa oleva kymmenen vuoden oleskelulupa Arabiemiirikunnissa.

Albania poisti huhtikuussa 2023 Venäjän, Intian ja Egyptin kausiluonteiset viisumivapaudet. Maaliskuussa 2024 se kuitenkin lisäsi Indonesian luetteloon. Albania keskeytti toukokuussa 2024 osittain diplomaatti- ja virkapassin haltijoiden viisumivapauden Valko-Venäjän kanssa. Viisumivapaus on kuitenkin voimassa kaikille Valko-Venäjän kansalaisille, joilla on tavallinen passi. Albania keskeytti heinäkuussa 2024 viisumivapausjärjestelmänsä Guyanan kanssa kaikilta passin haltijoilta.

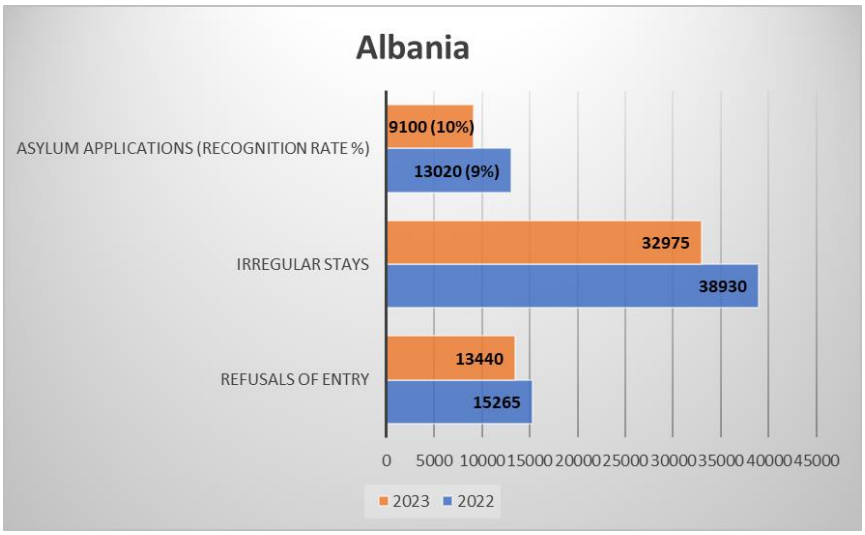
Se, että Albanian viisumipolitiikkaa ei ole yhdenmukaistettu EU:n viisumipolitiikan kanssa, lisää osaltaan Länsi-Balkanin reitin kautta EU:hun suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen riskiä. Komissio odottaa Albanialta lisäedistystä viisumipolitiikan yhdenmukaistamisessa. Albania on osana kasvusuunnitelman mukaista uudistusohjelmaansa sitoutunut edelleen mukauttamaan viisumipolitiikkaansa vastaamaan EU:n luetteloa viisumipakon alaisista maista. Ennen täyttä yhdenmukaistamista viisumivapaasti saapuvien kolmansien maiden kansalaisia koskeva tiukempi seulonta, erityisesti niiden maiden kansalaisten osalta, joihin liittyy turvallisuusriskejä tai laittoman muuttoliikkeen riskejä, olisi käyttökelpoinen väliaikainen vähimmäistoimenpide.

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

Albanian kansalaisten vuonna 2023 jäsenvaltioissa tekemien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä pieneni 30 prosenttia vuodesta 2022. Vuonna 2023 tehtiin 9 100 hakemusta, kun vuonna 2022 niitä tehtiin 13 020. Hyväksyttyjen hakemusten osuus oli 9 prosenttia vuonna 2022 ja kasvoi hieman vuonna 2023 (10 %).

Vuonna 2023 jäsenvaltiot ilmoittivat 639:sta Albanian kansalaisten tekemästä laittomasta rajanylityksestä, mikä on 14 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2022 (746). Sama suuntaus koski jäsenvaltioissa vuonna 2023 laittomasti oleskeleviksi havaittujen Albanian kansalaisten määrää (32 975), joka väheni 15 prosenttia vuodesta 2022 (38 930). Albanian kansalaisilta evättyjen maahanpääsyjen määrä jäsenvaltioissa laski 12 prosenttia vuonna 2023 (vuonna 2022 niitä oli 15 265 ja vuonna 2023 taas 13 440).

Palauttamispäätösten määrä (17 415) väheni 28 prosenttia vuonna 2023 verrattuna vuoteen 2022 (24 165). Vuonna 2023 ilmoitettiin 8 235 Albanian kansalaisten palautusta, kun vuonna 2022 niitä oli 10 020 (määrä väheni 18 %). Palauttamisaste kasvoi vuodesta 2022 vuoteen 2023 hieman eli 41 prosentista 47 prosenttiin, mikä jatkoi edellisvuosien myönteistä kehitystä.



Lähde: Eurostat

3. Muuttoliikettä, rajaturvallisuutta ja takaisinottoa koskeva yhteistyö

Albania jatkoi myönteisessä hengessä yhteistyötä Länsi-Balkania koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanon suhteen. Albania jatkoi vuosia 2021–2027 koskevan yhdennetyn rajaturvallisuuden monialaisen strategian ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman vuosille 2021–2023 täytäntöönpanoa. Albania hyväksyi toukokuussa 2024 myös uuden kansallisen muuttoliikestrategian vuosille 2024–2030 ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman vuosille 2024–2026. Näissä aloitteissa keskityttiin muuttoliikkeen hallintavalmiuksien sekä toimielinten välisen ja kansainvälisen yhteistyön lisäämiseen, ja tällä alalla toteutettiin kuusi hanketta.

Muuttoliikkeen ja rajaturvallisuuden alalla toteutetaan yhteisoperaatioita Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) kanssa. Albania allekirjoitti 15. syyskuuta 2023 uuden asemaa koskevan sopimuksen, joka tuli voimaan kesäkuussa 2024. Sopimus mahdollisti sen, että Frontex pystyi lähettämään uusia eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon virkamiehiä Albanian ja EU:n ulkopuolisten maiden välisille rajoille. Frontex on vuodesta 2019 ja 2021 lähtien lähettänyt virkamiehiä Albanian Kreikan vastaiselle maarajalle ja Italian vastaiselle merirajalle. Jäsenvaltiot raportoivat yleisesti ottaen tiiviistä yhteistyöstä Albanian kanssa. Tiranassa toimii Frontexin yhteyshenkilö, jonka alueellinen toimeksianto kattaa Albanian, Kosovon ja Pohjois-Makedonian.

Takaisinoton alalla Albania jatkoi EU:n ja Albanian takaisinottosopimuksen sekä kahdenvälisten takaisinottosopimusten täytäntöönpanoa. Albania käsitteli 407 Albanian kansalaisten takaisinottopyyntöä EU:n jäsenvaltioista (33 enemmän kuin vuonna 2022). Kaiken kaikkiaan Albanian tekemää takaisinottoa koskevaa yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa pidettiin tyydyttävänä. Vain kaksi jäsenvaltiota ilmoitti, että vaikka palauttamistoimet ovat lisääntyneet, yhteistyön tehostamiseksi voidaan tarvita lisätoimia.

Jäsenvaltiot eivät tarvinneet vuonna 2023 Frontexilta lisäapua oletettujen Albanian kansalaisten tunnistamisessa ja matkustusasiakirjojen hankkimisessa heille. Kun Frontex oli lähettänyt vuonna 2024 Länsi-Balkanin kumppanilaitoksille kutsun osallistua tarkkailijoina Frontexin hallinnoimien maakohtaisten työryhmien kokouksiin, Albanialle myönnettiin tarkkailijan asema Algerian, Bangladeshin, Marokon ja Somalian maakohtaisissa työryhmissä.

Albania jatkoi yhteistyötään EUAA:n kanssa. Albanian ministeri hyväksyi lokakuussa 2024 toisen etenemissuunnitelman, jossa määritellään tämä yhteistyö ja joka kattaa vuodet 2024–2027.

4. Perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin liittyvät toimet

Albania on toteuttanut jatkotoimia vuonna 2022 toteutetuille toimenpiteille, jotka mainitaan kuudennessa viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisessa kertomuksessa. Kun toimielinten välinen toimintasuunnitelma Albanian kansalaisten turvapaikkahakemusten ehkäisemiseksi Schengen-/EU-jäsenvaltioissa oli hyväksytty vuonna 2022, Albania aloitti sen täytäntöönpanon vuonna 2023 tähän ilmiöön puuttumisesta saatujen myönteisten kokemusten pohjalta. Albania jatkoi myös erityisen kahdenvälisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa albanialaisten turvapaikanhakijoiden Ranskassa muodostaman ongelman ratkaisemiseksi. Albania on myös jatkanut tehostettujen tarkastusten tekemistä kansalaisilleen, jotka ylittävät maan kansalliset rajat tarkoituksenaan matkustaa Schengen-alueelle. Näiden toimien yhteydessä kiinnitettiin erityistä huomiota ulkomaille matkustavien alaikäisten tarkastuksiin, mukaan lukien notaarin vahvistaman ilmoituksen edellyttäminen alaikäisiltä rajalla.

Albania jatkoi myös ilman huoltajaa matkustavia albanialaisia alaikäisiä Italiassa koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa.

Lisäksi Albanian raja- ja maahanmuuttopoliisi on tehnyt tiivistä yhteistyötä ja vaihtanut tietoja vastapuoltensa kanssa alueella puuttuakseen ilmiöön, jossa Albanian kansalaiset matkustavat naapurimaiden kautta hakeakseen turvapaikkaa EU:sta ja välttävät näin Albaniasta matkustavien Albanian kansalaisten yksityiskohtaiset tarkistukset.

5. Sijoitusten välityksellä saatava kansalaisuus

Kuudennessa viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisessa kertomuksessa todettiin, että Albania ilmoitti vuonna 2023 päätöksestään keskeyttää sijoittajien kansalaisuusjärjestelyn perustamista koskeva aloite. Albania ei olekaan ottanut käyttöön sijoittajien kansalaisuusjärjestelyä eikä ole raportoinut uudesta kehityksestä tässä asiassa. Komissio jatkaa tähän kysymykseen liittyvää seurantaa.

6. Turvallisuusyhteistyö

Albania osallistui vuonna 2023 kaikkiaan 20 yhteiseen tutkintaryhmään, joiden tehtävänä oli torjua järjestäytyneen rikollisuuden eri muotoja, pääasiassa huumekauppaa, rahanpesua ja tietokonerikollisuutta. Albania on yleisesti ottaen tehnyt hyvää yhteistyötä kaikkien asiaan liittyvien maiden kanssa. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa Albania on kiinnittänyt erityistä huomiota yhteistyöhön EU:n lainvalvontaviranomaisten kanssa sekä yhteistyön vahvistamiseen ja lisäämiseen alueellisella ja kansainvälisellä tasolla toimivien vastaavien organisaatioiden kanssa. Tällaiseen yhteistyöhön on kuulunut mm. huumausaineita, laitonta kauppaa, rahanpesua, talousrikollisuutta, tietokonerikollisuutta ja vakavaa rikollisuutta koskevissa rikostutkinnoissa saatujen poliisitietojen vaihtaminen. Tietoja vaihdettiin pääasiassa Interpolin, Europolin ja CARIN-verkoston kautta. Albania lähetti vuonna 2023 toisen yhteyshenkilön Europoliin.

Vuonna 2023 Albanian poliisi tehosti tietojenvaihtoa lisäämällä kansainvälisten kumppaneiden kanssa lähetettyjen SIENA-viestien määrää.

Albania on edelleen aktiivisin EMPACTiin osallistuva kolmas maa. Albanian valtionpoliisi on yksi Länsi-Balkanin muuttajien salakuljetusta käsittelevän työryhmän operaation johtajista. Albanian poliisi osallistui tarkastelujakson aikana kuuteen yhteisen toiminnan päivään, jotka käsittelivät maahanmuuttajien salakuljetusta, ihmiskauppaa ja asekauppaa. Nämä operaatiot ja tietojenvaihto

kumppaneiden kanssa ovat tuottaneet myönteisiä tuloksia takavarikkojen ja pidätysten muodossa. Yhteisen toiminnan päivien kaikki tulokset on ilmoitettu Europolille.

Albania on tehnyt yhteistyötä CEPOLin kanssa rikollisuuden ja terrorismin vastaisen Länsi-Balkanin kumppanuuden (WB PaCT) puitteissa. Kaikkiaan 52 Albanian valtionpoliisin työntekijää rikospoliisiosastosta, raja- ja maahanmuutto-osastosta ja terrorismin torjunnasta vastaavasta osastosta osallistui CEPOLin toimintaan tämän hankkeen puitteissa vuonna 2023.

Albania toteutti menestyksekkäästi terrorismin torjuntaa koskevan yhteisen toimintasuunnitelman viiden tavoitteen mukaiset toimenpiteet. Vuoden 2023 ensimmäinen puolivuotiskertomus toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta toimitettiin komissiolle lokakuussa 2023.

Albania jatkoi yhteistyötään EU:n huumeviraston kanssa vuoden 2019 työjärjestelyn pohjalta sekä IPA8-hankkeen yhteydessä.

7. Suositukset

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

a) Albanian viisumipolitiikka on mukautettava vastaamaan EU:n luetteloa viisumipakon alaisista maista. Ennen täyttä yhdenmukaistamista Albanian on väliaikaisena vähimmäistoimenpiteenä otettava käyttöön viisumivapaasti saapuvien kolmansien maiden kansalaisia koskeva tiukempi seulonta, erityisesti niiden maiden kansalaisten osalta, joihin liittyy turvallisuusriskejä tai laittoman muuttoliikkeen riskejä, joko operatiivisilla ja/tai hallinnollisilla aloitteilla (esim. rajanylityspaikoilla) tai kansallisella lainsäädännöllä

b) on jatkettava ja vahvistettava aloitteita, joilla puututaan perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin EU:ssa, erityisesti ilman huoltajaa matkustavien alaikäisten osalta.

BOSNIA JA HERTSEGOVINA

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

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

Yhdenmukaisuuden lisäämiseksi EU:n viisumipolitiikan kanssa Bosnia ja Hertsegovina otti syyskuussa 2023 käyttöön Bahrainin kansalaisia koskevan viisumipakon ja maaliskuussa 2024 Omanin kansalaisia koskevan viisumipakon. Tämä pienensi maan sellaisten viisumivapausjärjestelmien määrää, jotka eivät ole EU:n viisumipolitiikan mukaisia. Bosnia ja Hertsegovina kuitenkin myös uusi Saudi-Arabian kansalaisia koskevan kausiluonteisen viisumivapausjärjestelynsä, joka koski enintään 30 päivän oleskeluja kolmen kuukauden aikana kesäkuusta syyskuuhun 2024.

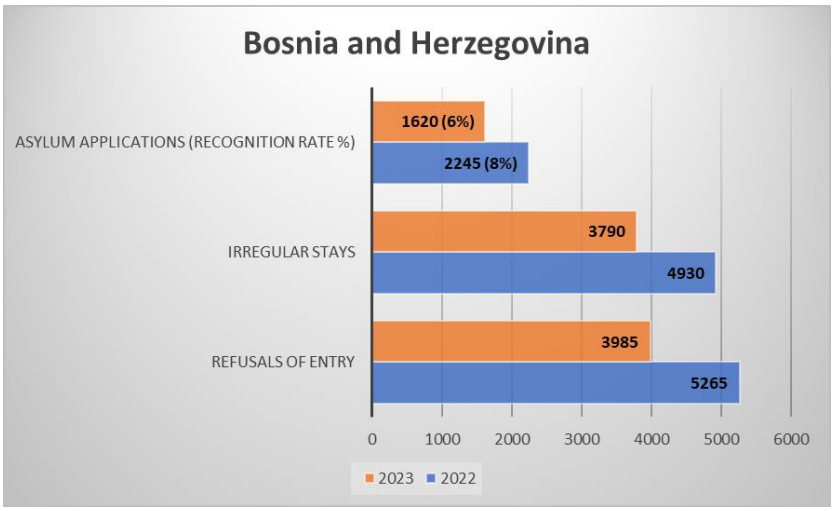
Se, että Bosnia ja Hertsegovinan viisumipolitiikkaa ei ole yhdenmukaistettu EU:n viisumipolitiikan kanssa, lisää osaltaan Länsi-Balkanin reitin kautta EU:hun suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen riskiä. Komissio odottaa, että Bosnia ja Hertsegovina edistyy edelleen viisumipolitiikan mukauttamisessa ja tekee tiukkoja sitoumuksia osana kasvusuunnitelman mukaista Bosnia ja Hertsegovinan uudistusohjelmaa. Ennen täyttä yhdenmukaistamista viisumivapaasti saapuvien kolmansien maiden kansalaisten tiukempi seulonta, erityisesti niiden maiden kansalaisten osalta, joihin liittyy turvallisuusriskejä tai laittoman muuttoliikkeen riskejä, on välttämätön väliaikainen vähimmäistoimenpide.

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

Bosnia ja Hertsegovinan kansalaiset tekivät vuonna 2023 jäsenvaltioissa 1 620 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Tämä oli 28 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2022 (2 245 hakemusta) ja jatkoi vuodesta 2021 alkanutta myönteistä vähenemiskehitystä. Hyväksyttyjen hakemusten osuus laski: vuonna 2022 se oli 8 prosenttia ja vuonna 2023 se oli 6 prosenttia.

Vuonna 2023 jäsenvaltiot ilmoittivat 20:sta Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisten tekemästä laittomasta rajanylityksestä EU:n ulkorajoilla, kun vuonna 2022 niitä ilmoitettiin 22. Vuonna 2023 jäsenvaltioissa laittomasti oleskeleviksi todettujen Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisten määrä pieneni 23 prosenttia: vuonna 2023 laittomasti oleskelevia henkilöitä havaittiin 3 790, kun vastaava luku vuonna 2022 oli 4 930. Evättyjen maahanpääsyjen määrä laski vuonna 2023 huomattavasti (24 %): vuonna 2022 niitä oli 5 265, vuonna 2023 taas 3 985.

Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisista tehtyjen palauttamispäätösten määrä (2 430 vuonna 2023 ja 2 885 vuonna 2022) laski 16 prosenttia ja palautettujen henkilöiden määrä (1 210 vuonna 2023 ja 1 280 vuonna 2022) laski 5 prosenttia. Palauttamisaste jatkoi kasvuaan: se oli 44 prosenttia vuonna 2022 ja 50 prosenttia vuonna 2023.



Lähde: Eurostat

3. Muuttoliikettä, rajaturvallisuutta ja takaisinottoa koskeva yhteistyö

Uusi ulkomaalaislaki tuli voimaan syyskuussa 2023. Bosnia ja Hertsegovina toteuttaa muuttoliike- ja turvapaikka-asioita koskevaa toimintasuunnitelmaansa vuosiksi 2021–2025 sekä yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevaa strategiaansa ja toimintasuunnitelmaansa vuosiksi 2019–2023. Yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevaa uutta strategiaa vuosiksi 2024–2029 ei ollut vuoden 2024 puolivälissä vielä hyväksytty. Rajavalvontaa koskevaa lakiehdotusta, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa se EU:n säännöstön kanssa, ei ollut vielä hyväksytty vuoden 2024 puolivälissä.

Bosnia ja Hertsegovinan ja Euroopan komission väliset neuvottelut asemaa koskevasta sopimuksesta aloitettiin helmikuussa 2024 ja saatiin päätökseen syyskuussa 2024. Sopimus on määrä allekirjoittaa lähiaikoina. Belgradiin sijoittautuneen Frontexin yhteyshenkilön toimeksianto kattaa edelleen myös Bosnia ja Hertsegovinan.

Bosnia ja Hertsegovina jatkoi yleisesti ottaen tiivistä yhteistyötä takaisinoton alalla EU:n kanssa tehdyn sopimuksen pohjalta. Sopimusta pannaan tehokkaasti täytäntöön useimpien jäsenvaltioiden kanssa. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat Bosnia ja Hertsegovinan riittämättömästä yhteistyöstä takaisinoton alalla vuonna 2023 (vaikkakin yhteistyön kerrottiin parantuneen vuodesta 2022), mistä johtuen vain 55 prosenttia pyynnöistä hyväksyttiin.

Vaikka laittomat rajanylitykset EU:hun Länsi-Balkanin reitin kautta vähenivät yleisesti, ne lisääntyivät Bosnia ja Hertsegovinasta Kroatiaan kulkevalla osareitillä. Rajanylityksiä tehtiin vuoden 2024 yhdeksän ensimmäisen kuukauden aikana noin 30 prosenttia enemmän kuin vuonna 2023. Vuoden 2024 yhdeksän ensimmäisen kuukauden aikana lähes 90 prosenttia kaikista laittomista rajanylityksistä Länsi-Balkanin reitillä kirjattiin tällä rajalla. Serbian ja Unkarin välisen osareitin sulkemisen jälkeen rikollisverkostot siirsivät toimintansa Bosnia ja Hertsegovinan ja Kroatian väliselle reitille.

Bosnia ja Hertsegovinan viranomaisten vuonna 2023 pysäyttämien laittomien muuttajien määrä kasvoi 25 prosenttia vuodesta 2022. Useimmat pysäytetyt henkilöt olivat Afganistanin, Marokon, Syyrian, Pakistanin, Turkin (mukaan lukien henkilöt, jotka käyttivät mahdollisuutta matkustaa viisumivapaasti Bosnia ja Hertsegovinaan), Bangladeshin ja Iranin kansalaisia.

Laiton maahantulo vaikuttaa erityisesti Kroatiaan, joka on ainoa jäsenvaltio, jolla on raja Bosnia ja Hertsegovinan kanssa. Kroatia tekee rajaturvallisuuden alalla tiivistä yhteistyötä Bosnia ja Hertsegovinan kanssa muun muassa yhteisten partioiden avulla. Molemmat maat osallistuvat myös Europolin tukemaan ZeBRA-työryhmään, jonka kohteena ovat maahanmuuttajien salakuljetukseen

osallistuvat järjestäytyneet rikollisryhmät. Myös muut EU:n jäsenvaltiot antoivat Bosnia ja Hertsegovinalle tukea muuttoliikkeen ja rajaturvallisuuden alalla, kuten koulutusta (esim. biometristen tunnisteiden käytöstä) ja teknistä asiantuntemusta matkustajien ennakkotietoja ja matkustajarekisteritietoja koskevan järjestelmän (API/PNR) ja asiakirjatietokannan perustamista varten. Järjestelmän ja tietokannan tavoitteena on parantaa väärennettyjen asiakirjojen havaitsemista (molempien toteutus on kesken).

Bosnia ja Hertsegovina jatkoi hedelmällistä yhteistyötä Euroopan unionin turvapaikkaviraston kanssa, vaikka etenemissuunnitelmaa vuosiksi 2024–2025 ei ole vielä hyväksytty.

4. Turvallisuusyhteistyö

Bosnia ja Hertsegovina jatkoi yhteistyötään Europolin kanssa. Yhteyspiste otettiin käyttöön kesäkuussa 2023, ja heinäkuussa lähetettiin yhteyshenkilö Haagiin. Tämä on tärkeä askel. Bosnia ja Hertsegovina on sittemmin lisännyt Europolin tuotteiden ja palvelujen käyttöä, ja tietojenvaihto SIENA-viestintäjärjestelmän kautta on ollut intensiivistä pääasiassa huumekaupan, talousrikosten, järjestäytyneen rikollisuuden, maahanmuuttajien salakuljetuksen ja terrorismin torjunnan osa-alueilla. Bosnia ja Hertsegovina lisäsi osallistumistaan EMPACT-foorumin toimintaan ja osallistui 12 operatiiviseen toimeen vuonna 2023. EMPACT-foorumin ampuma-aseita koskevan painopisteen kautta tehtiin tiivistä yhteistyötä aseiden ja ampumatarvikkeiden laittoman kaupan torjunnassa. Maa myös jatkoi yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden kanssa Interpolin kautta.

Bosnia ja Hertsegovina jatkoi vuosiksi 2021–2026 laaditun terrorismin vastaisen strategiansa täytäntöönpanoa ja hyväksyi toimintasuunnitelmia kaikilla hallinnon tasoilla vuonna 2023. EU:n kanssa terrorismin torjuntaa koskevan yhteisen toimintasuunnitelman puitteissa tehdyn kahdenvälisen järjestelyn täytäntöönpano edistyi.

Terrorismin ja väkivaltaisten ääriliikkeiden vastainen strategia on ollut käytössä marraskuusta 2022 alkaen, ja toimintasuunnitelmat hyväksyttiin vuonna 2023. Bosnia ja Hertsegovina hyväksyi helmikuussa 2024 rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan lain, jolla tehostettiin riskinarviointia koskevia säännöksiä ja säädettiin pysyvästä koordinointielimestä ja jolla pyritään yhdenmukaistamaan sääntelyä EU:n säännöstön kanssa. Maa teki myös virtuaalivaroja koskevan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan riskinarvioinnin ja laati toimintasuunnitelman vuosiksi 2024–2027.

Bosnia ja Hertsegovina jatkoi yhteistyötään EU:n huumeviraston kanssa IPA8-hankkeen yhteydessä.

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) Bosnia ja Hertsegovinan viisumipolitiikka on mukautettava vastaamaan EU:n luetteloa viisumipakon alaisista maista. Ennen täyttä yhdenmukaistamista Bosnia ja Hertsegovinan on väliaikaisena vähimmäistoimenpiteenä otettava käyttöön viisumivapaasti saapuvien kolmansien maiden kansalaisia koskevat lisäturvatoimet, kuten tiukempi seulonta, erityisesti niiden maiden kansalaisten osalta, joihin liittyy turvallisuusriskejä tai laittoman muuttoliikkeen riskejä, joko operatiivisilla ja/tai hallinnollisilla aloitteilla (esim. rajanylityspaikoilla) tai kansallisella lainsäädännöllä

b) on pikaisesti allekirjoitettava ja ratifioitava asemaa koskeva sopimus EU:n kanssa

c) on parannettava rajaturvallisuuden koordinointia ja puututtava kiireellisesti Bosnia ja Hertsegovinan kautta kulkevalla osareitillä tapahtuviin laittomiin rajanylityksiin.

MOLDOVA

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

Moldovalla on viisumivapausjärjestelmä seuraavien 11 maan kanssa, jotka sisältyvät EU:n luetteloon viisumipakon alaisista maista: Armenia, Azerbaidžan, Kazakstan, Kirgisia, Kuuba, Qatar, Tadžikistan, Turkki, Uzbekistan, Valko-Venäjä ja Venäjä.

Yhdenmukaistamisessa EU:n viisumipolitiikan kanssa ei edistytty vuonna 2023, mutta Moldovan ja Ecuadorin viisumivapaata matkustamista koskeva sopimus irtisanottiin huhtikuussa 2024. Tämän kertomuksen valmistelua koskevassa lausunnossaan Moldova ilmoitti, että se mukauttaa viisumipolitiikkansa täysin EU:n viisumipolitiikkaan liittymispäivään mennessä.

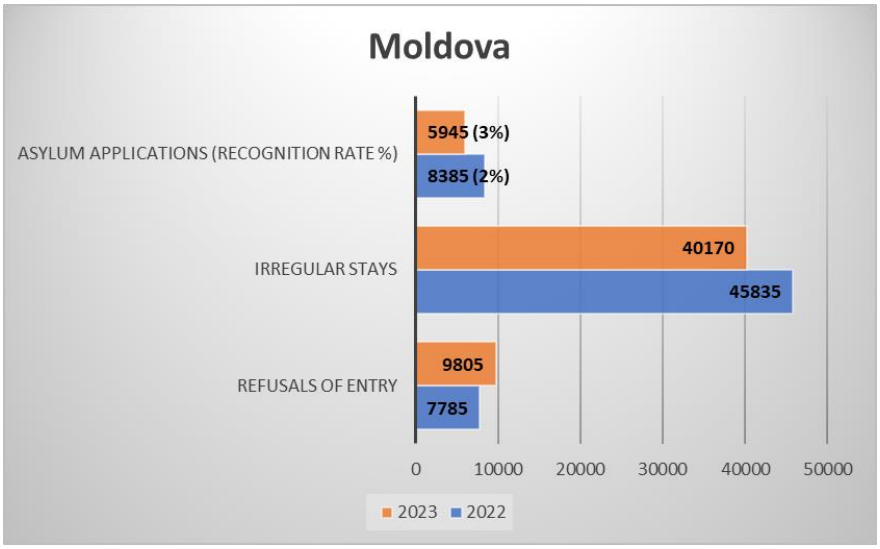
Komissio odottaa Moldovalta lisäedistystä viisumipolitiikan yhdenmukaistamisessa. Ennen täyttä yhdenmukaistamista Moldovalta odotetaan väliaikaisena vähimmäistoimenpiteenä viisumivapaasti saapuvia kolmansien maiden kansalaisia koskevaa tiukempaa seulontaa, erityisesti niiden maiden kansalaisten osalta, joihin liittyy turvallisuusriskejä tai laittoman muuttoliikkeen riskejä.

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

Moldovan kansalaisten jäsenvaltioissa tekemien, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä väheni 29 prosenttia vuodesta 2022 vuoteen 2023. Vuonna 2022 tehtiin 8 385 hakemusta, kun vuonna 2023 niitä tehtiin 5 945. Hyväksyttyjen hakemusten osuus oli 3 prosenttia vuonna 2023 (vuonna 2022 se oli 2 %).

Moldovan kansalaisten yritykset ylittää EU:n ulkorajat laittomasti jäivät vuonna 2023 edelleen vähäisiksi (20, kun vuonna 2022 yrityksiä oli 29). Jäsenvaltioissa laittomasti oleskeleviksi todettujen Moldovan kansalaisten määrä supistui: kun se vuonna 2022 oli 45 835, vuonna 2023 se oli 40 170 (12 % vähemmän). Vuonna 2023 Moldovan kansalaisten, joiden pääsy jäsenvaltioihin evättiin, määrä oli 9 805, mikä on 26 prosenttia enemmän kuin vuonna 2022 (7 785).

Moldovan kansalaisista tehtyjen palauttamismääräysten määrä pysyi vakaana vuonna 2023 (9 120 vuonna 2023 ja 9 125 vuonna 2022), kun taas palautusten määrä kasvoi 37,5 prosenttia (3 610 vuonna 2023 ja 2 725 vuonna 2022). Tämä vaikutti palauttamisasteen kasvuun 29 prosentista vuonna 2022 kaikkiaan 40 prosenttiin vuonna 2023.



Lähde: Eurostat

3. Muuttoliikettä, rajaturvallisuutta ja takaisinottoa koskeva yhteistyö

Moldova jatkoi rajatylittävän rikollisuuden torjuntaa koskevan kansainvälisen yhteistyön edistämistä EMPACT-foorumin puitteissa. Moldova jatkoi tiivistä yhteistyötä EU:n eri toimijoiden – Frontexin, Europolin, CEPOLin, EU:n huumeviraston sekä Moldovan tasavallan ja Ukrainan rajalla toteutettavan EU:n rajavalvonnan avustusoperaation (EUBAM) – kanssa muun muassa Moldovassa toimivan EU:n sisäisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden tukikeskuksen kautta.

Rajavalvonnan osalta Moldova jatkoi vuonna 2023 tehostettua yhteistyötä Frontexin kanssa maaliskuussa 2022 tehdyn asemaa koskevan sopimuksen perusteella. Sopimuksen nojalla virasto voi lähettää Moldovaan eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon virkamiehiä, joilla on toimeenpanovaltuuksia. Yhteistyön konkreettisia tuloksia olivat yhteisoperaatiot ”Moldova 2023” (päättynyt) ja ”Moldova 2024” (käynnissä) ilmarajalla (Chisinaun lentoasema) sekä Romanian ja Ukrainan vastaisilla maarajoilla. Kyse on ensimmäisestä asemaa koskevasta sopimuksesta ja ensimmäisestä yhteisoperaatiosta, johon liittyy toimeenpanovaltuuksia itäisen kumppanuuden maassa. Tietoja ja tiedustelutietoja vaihdetaan säännöllisesti Frontexin johtaman itäisen kumppanuuden riskianalyysiverkoston (EaP-RAN) kautta. Lisäksi eräille EU:n lentoasemille on lähetetty kymmenen moldovalaista tarkkailijaa pitkille komennuksille. Moldovan ja Frontexin välillä käynnistettiin yhdennetyn rajaturvallisuuden valmiuksien kehittämiseen liittyviä aloitteita vuosien 2022–2024 kahdenvälisen yhteistyösuunnitelman pohjalta.

Frontexin yhteyshenkilön itäisen kumppanuuden maissa oli alun perin tarkoitus toimia Kiovassa, mutta hänet on heinäkuusta 2022 lähtien siirretty tilapäisesti Chisinauhun.

Moldova jatkoi myös kahdenvälistä yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden kanssa. Yhteistyön puitteissa esimerkiksi lähetettiin Moldovan rajapoliiseja EU:n jäsenvaltion lentoasemalle ja toisen EU:n jäsenvaltion maaulkorajoille, tarjottiin koulutusta ja teknistä osaamista sekä toimitettiin merkittäviä määriä teknistä kalustoa EU:n rahoittamien hankkeiden kautta.

Vuonna 2023 kansallisille viranomaisille osoitettiin 4 miljoonaa euroa EU:n rahoittamassa hankkeessa, jolla vastataan pakkomuuttokriisin vaikutuksiin, jotta voidaan vahvistaa paikallisia rajavalvontavalmiuksia tarjoamalla kalustoa, infrastruktuuria ja asiaankuuluvaa koulutusta.

Sekä Frontex että useat jäsenvaltiot pitivät Moldovan yhteistyötä takaisinoton ja palauttamisen aloilla erinomaisena. Matkustusasiakirjat toimitettiin nopeasti ja tehokkaasti, ja Moldovan viranomaiset toimivat täydessä yhteistyössä palautusoperaatioiden suhteen, mukaan lukien tilauslennoilla toteutettavat palautukset. Moldovalaisille saattajille annettiin marraskuussa 2023 koulutusta noutoon perustuvissa palauttamisoperaatioissa, jonka myötä he voivat osallistua näihin operatiivisiin toimiin vuodesta 2024 alkaen.

4. Turvallisuusyhteistyö

Turvallisuuden alalla Moldova joutui vuonna 2023 jo toisena vuonna peräkkäin kohtaamaan Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan heijastusvaikutuksia. Myös hybridisodankäynti, kyberturvallisuushyökkäykset ja erilaiset rajatylittävän rikollisuuden muodot lisääntyivät. Venäjä ja sen edustajat sekaantuivat ennennäkemättömällä tavalla Moldovan asioihin jälleen vuonna 2024, erityisesti vuoden 2024 presidentinvaalien ja EU:hun liittymistä koskevan kansanäänestyksen yhteydessä.

EU:n ja Moldovan turvallisuusyhteistyö tehostui edelleen vuonna 2023. Vuonna 2022 käynnistetty EU:n sisäisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden tukikeskus Moldovassa, jäljempänä ’EU:n turvallisuuskeskus’, on yksi osa tätä yhteistyötä. EU:n turvallisuuskeskus käsitteli vuonna 2023 seuraavia painopistealoja: terrorismin ja väkivaltaisten ääriliikkeiden, hybridiuhkien ja huumekaupan torjunta. Toukokuussa 2023 käynnistettiin YTPP:n alainen Euroopan unionin kumppanuusoperaatio Moldovassa (EUPM). EUPM on siviilioperaatio, jonka tehtävänä on parantaa Moldovan turvallisuusalan häiriönsietokykyä kriisinhallinnan ja hybridiuhkien alalla. Operaatio tarjoaa neuvontaa ja koulutusta, mutta siinä on myös hankeyksikkö, joka tarjoaa kohdennettua operatiivista tukea.

Yhteistyö Europolin kanssa jatkui, ja Moldovaa kannustetaan hyödyntämään olemassa olevia välineitä paremmin. Europolin päätoimipaikkaan on lähetetty Moldovan yhteyshenkilö, ja valikoituja Europolin virkamiehiä on maaliskuusta 2023 alkaen lähetetty Moldovaan antamaan operatiivista tukea ja vaihtamaan parhaita käytäntöjä erityisesti rajatylittävän järjestäytyneen rikollisuuden alalla. Europolin kanssa toteutettiin EMPACT-foorumin ja EU:n turvallisuuskeskuksen puitteissa operatiivisia toimia ampuma-aseiden, huumausaineiden ja ihmiskaupan torjumiseksi. Moldova teki vuosina 2022–2023 kansalliset arvioinnit vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden uhista Europolin kehittämällä vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan uhkakuva-arvion (SOCTA) menetelmällä. Tiedonvaihtoa Europolin kanssa tehostettiin vuonna 2023. Moldova toteuttaa parhaillaan EMPACT-foorumin operatiivisia toimintasuunnitelmia vuosiksi 2024–2025.

Viisi yhteistä tutkintaryhmää, jotka koostuivat Moldovan ja EU:n jäsenvaltioiden henkilöstöstä ja joihin Eurojust osallistui, toteutti maaliskuun 2023 ja maaliskuun 2024 välisenä aikana operatiivisia toimia sekä Moldovassa että asiaan liittyvissä EU:n jäsenvaltioissa. Moldova nimitti heinäkuussa 2023 Eurojustiin yhteyssyyttäjän kuuden kuukauden toimikaudeksi, jota jatkettiin myöhemmin 31. heinäkuuta 2024 saakka.

Moldova harjoitti vuonna 2023 erittäin intensiivistä tietojenvaihtoa Interpolin kanssa. Virasto toteutti myös useita koulutusohjelmia Moldovan poliisihenkilöstölle.

Kahdenvälistä yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden kanssa jatkettiin. Moldovalle tarjottuun apuun sisältyi lainvalvontaviranomaisten koulutusta, teknisen asiantuntemuksen ja osaamisen jakamista sekä erikoistuneiden ohjelmistojen toimittamista. Kolme EU:n jäsenvaltiota teki yhteistyötä Moldovan kanssa Kaakkois-Euroopan lainvalvontakeskuksen (SELEC) puitteissa, ja lainvalvonta- ja turvallisuusvirastot toteuttivat useita yhteisiä toimia/tutkintoja.

Korruption torjunnan alalla uusi laki väärinkäytösten paljastajien suojelusta tuli voimaan lokakuussa 2023, ja Moldova hyväksyi joulukuussa 2023 lahjomattomuutta ja korruption torjuntaa koskevan kansallisen ohjelman vuosiksi 2024–2028.

Moldova jatkoi yhteistyötään EU:n huumeviraston kanssa vuoden 2012 yhteisymmärryspöytäkirjan pohjalta sekä EU4MD II -hankkeen yhteydessä.

5. Suositukset

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

a) Moldovan viisumipolitiikka on mukautettava vastaamaan EU:n luetteloa viisumipakon alaisista kolmansista maista, etenkin niiden maiden osalta, jotka aiheuttavat EU:lle laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä tai turvallisuusriskejä

b) on jatkettava toimia järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi kiinnittäen erityistä huomiota ampuma-aseiden ja huumausaineiden salakuljetukseen, ihmiskaupan torjuntaan ja järjestäytyneen rikollisuuden taloudellisiin osa-alueisiin.

MONTENEGRO

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

Montenegrolla on viisumivapausjärjestelmä 11 maan kanssa, jotka sisältyvät EU:n luetteloon viisumipakon alaisista maista. Niistä seitsemällä maalla on pysyvä viisumivapaus (Azerbaidžan, Kiina[29], Kuwait, Qatar, Turkki, Valko-Venäjä ja Venäjä[30]) ja neljän maan kansalaisilla on kausiluonteinen viisumivapaus, joka koskee saapumista Montenegroon matkailusyistä huhti-lokakuussa (Armenia, Egypti, Kazakstan ja Saudi-Arabia).

Armenian, Egyptin, Kazakstanin, Saudi-Arabian ja Uzbekistanin kanssa huhtikuussa 2023 käyttöön otettujen kausiluonteisten viisumivapausjärjestelyjen voimassaolo päättyi 31. lokakuuta 2023. Ne uusittiin Uzbekistania lukuun ottamatta vuonna 2024 ja ovat voimassa 1. toukokuuta – 31. lokakuuta 2024. Kausiluonteisen viisumivapauden ansiosta edellä mainittujen neljän maan kansalaiset voivat tietyin edellytyksin tulla Montenegroon ilman viisumia 30 päivän ajaksi. Lisäksi otettiin käyttöön kausiluonteinen viisumivapaus enintään kymmeneksi päiväksi tietyille kolmansien maiden kansalaisille, joilla on ollut Yhdistyneiden arabiemiirikuntien oleskelulupa vähintään kolmen vuoden ajan.

Se, että Montenegron viisumipolitiikkaa ei ole yhdenmukaistettu EU:n viisumipolitiikan kanssa, lisää osaltaan Länsi-Balkanin reitin kautta EU:hun suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen riskiä. Komissio odottaa Montenegrolta lisäedistystä viisumipolitiikan yhdenmukaistamisessa. Montenegro on osana kasvusuunnitelman mukaista uudistusohjelmaansa sitoutunut edelleen mukauttamaan viisumipolitiikkaansa vastaamaan EU:n luetteloa viisumipakon alaisista maista, saavuttamaan yhteentoimivuuden sen järjestelmien ja nykyisessä viisumihyväksyntäjärjestelmässä käytettävien tietokantojen välillä, aloittamaan biometristen tietojen keräämisen ja ottamaan käyttöön uusia turvatoimenpiteitä viisumivapaasti saapuvien kolmansien maiden kansalaisten seulonnassa.

Ennen täyttä yhdenmukaistamista Montenegrolta odotetaan väliaikaisena vähimmäistoimenpiteenä viisumivapaasti saapuvia kolmansien maiden kansalaisia koskevaa tiukempaa seulontaa, erityisesti niiden maiden kansalaisten osalta, joihin liittyy turvallisuusriskejä tai laittoman muuttoliikkeen riskejä.

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

Montenegron kansalaisten vuonna 2023 jäsenvaltioissa tekemien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä pieneni 11 prosenttia vuodesta 2022. Vuonna 2023 tehtiin 375 hakemusta, kun vuonna 2022 niitä tehtiin 420. Vuonna 2023 hyväksyttyjen hakemusten osuus oli 3 prosenttia eli lähes sama kuin edellisenä vuotena (4 %).

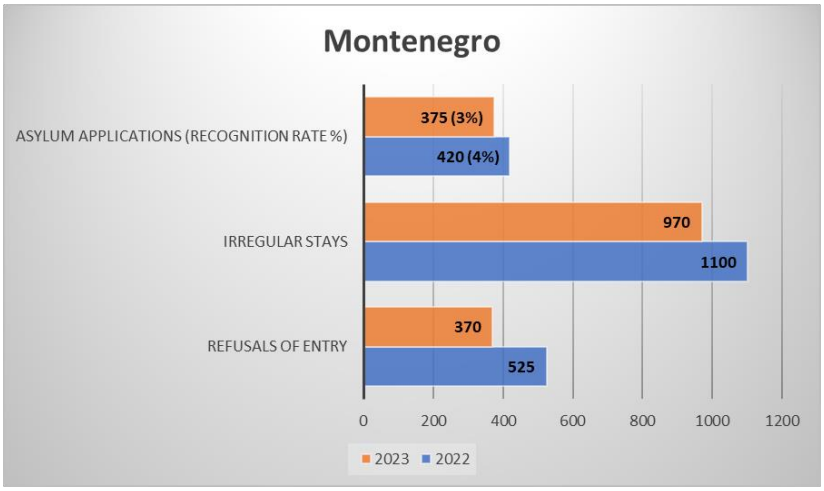
Jäsenvaltiot ilmoittivat neljästä Montenegron kansalaisten tekemästä laittomasta rajanylityksestä vuonna 2023 verrattuna yhteen vuonna 2022. Jäsenvaltioissa laittomasti oleskeleviksi todettujen Montenegron kansalaisten määrä väheni 12 prosenttia vuonna 2023 (vuonna 2022 heitä oli 1 100, vuonna 2023 taas 970). Montenegron kansalaisilta evättiin vuonna 2023 pääsy jäsenvaltioihin 370 kertaa, mikä oli 29,5 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2022 (525).

---

29 Kiinan kansalaiset, joilla on voimassa oleva matkustusasiakirja, voivat oleskella Montenegrossa enintään 30 päivää järjestäytyneenä matkailuryhmänä, joka saapuu Montenegroon, oleskelee siellä ja poistuu sieltä, jos heillä on tosite maksetusta matkailujärjestelystä ja todiste järjestetystä paluusta lähtö- tai kauttakulkumaahan.

30 Valko-Venäjän ja Venäjän kansalaiset voivat oleskella Montenegrossa enintään 30 päivää kyseisten maiden myöntämällä voimassa olevalla matkustusasiakirjalla.

Montenegron kansalaisista tehtyjen palauttamispäätösten määrä väheni 7 prosenttia (425 vuonna 2023 ja 465 vuonna 2022), samalla kun palautettujen henkilöiden määrä laski 26 prosenttia (215 vuonna 2023 ja 290 vuonna 2022). Edellisvuosien myönteisen kehityksen vastaisesti palauttamisaste väheni 51 prosenttiin vuonna 2023, kun se vuonna 2022 oli 62 prosenttia.



Lähde: Eurostat

3. Muuttoliikettä, rajaturvallisuutta ja takaisinottoa koskeva yhteistyö

Montenegro teki takaisinotossa tyydyttävää yhteistyötä EU:n kanssa. Vuonna 2023 ei raportoitu mistään ongelmista eivätkä jäsenvaltiot ole esittäneet tunnistamiseen ja matkustusasiakirjojen hankkimiseen liittyviä pyyntöjä, koska EU:n ja Montenegron takaisinottosopimuksen asiaa koskevat määräykset on jäsenvaltioiden näkemyksen mukaan toistaiseksi pantu tehokkaasti täytäntöön eikä Frontex tarvitse lisäapua tältä osin.

Kun Frontex oli lähettänyt Länsi-Balkanin kumppanilaitoksille vuotuisen kutsun osallistua Frontexin hallinnoimien maakohtaisten työryhmien kokouksiin[31] tarkkailijoina, Montenegrolle myönnettiin tarkkailijan asema Algerian, Bangladeshin, Marokon ja Irakin maakohtaisissa työryhmissä.

Takaisinottoyhteistyön raportoidaan olleen tiivistä myös Länsi-Balkanin kolmansien maiden kanssa. Montenegrolla ei viimeaikaisista tiedotustoimista huolimatta ole tällä hetkellä takaisinottosopimuksia yhdenkään pääasiallisen maahanmuuttajien lähtömaan kanssa.

Frontexin kanssa tehtävästä yhteistyöstä voidaan todeta, että Montenegron ja Euroopan unionin välillä allekirjoitettiin toukokuussa 2023 uusi asemaa koskeva sopimus Frontexin operatiivisista toimista. Sopimus mahdollistaa yhteisoperaatioiden järjestämisen ja Frontexin rajaturvallisuusryhmien lähettämisen Montenegroon. Tähän sisältyy operatiivisten toimien toteuttaminen kaikilla rajanylityspaikoilla ja missä tahansa Montenegron alueella (ei pelkästään EU:n ulkorajalla, kuten aiemmin), jossa eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon virkamiehet työskentelevät Montenegron rajapoliisien rinnalla rajavalvontatehtävissä ja voivat käyttää toimeenpanovaltuuksia. Parhaillaan laaditaan työjärjestelyä, jossa määritellään hallinnolliset järjestelyt Eurosur-kehyksen käytölle operatiivisissa toimissa. Uuden sopimuksen täytäntöönpano alkoi 1. marraskuuta 2023

[31] Yksittäisiä kolmansia maita koskevat kokoukset, joihin osallistuvat ja joiden puheenjohtajina toimivat jäsenvaltioiden edustajat (puheenjohtajuus yhdessä Frontexin kanssa) ja joissa vaihdetaan tietoja palauttamisasioista.

laajennetulla yhteisoperaatiolla ”JO Montenegro Land 2023”. Vuoden 2024 yhteisoperaatiossa on lisäksi mahdollisuus avata tilapäisiä maa- ja merirajojen ylityspaikkoja yhteistyössä Frontexin kanssa.

Tiivis yhteistyö Frontexin kanssa vahvisti entisestään Montenegron koordinointikeskuksen valmiuksia. Montenegron koordinointikeskuksen sisäistä organisaatiota kehitettiin edelleen, ja sille hankittiin useita ajoneuvoja ja partioveneitä, mikä lisäsi keskuksen toiminnallisia valmiuksia.

Montenegro jatkoi yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevan strategiansa ja Schengen-toimintasuunnitelmansa täytäntöönpanoa. Rajavalvontakaluston asteittaista uusimista jatkettiin Schengen-toimintasuunnitelman mukaisesti.

Montenegro jatkoi yhteistyötä EUAA:n kanssa vuoden 2021 yhteisen etenemissuunnitelman puitteissa. Etenemissuunnitelman elinkaarta on jatkettu siihen asti, että seuraavasta etenemissuunnitelmasta on sovittu. Toisen etenemissuunnitelman tarvearviointi tehtiin keväällä 2024. Montenegron ja EUAA:n välinen tiivis yhteistyö on jo tuottanut merkittäviä tuloksia etenemissuunnitelman täytäntöönpanon myötä, ja sen uskotaan vahvistaneen Montenegron turvapaikkajärjestelmää.

Turvapaikka-asioiden alalla Montenegro pyrkii luomaan järjestelmän maahanmuuttajien sähköistä tunnistamista ja rekisteröintiä varten EU:n rahoittaman ja IOM:n toteuttaman hankkeen ”Yksittäinen toimenpide yhdennetyn rajaturvallisuuden valmiuksien vahvistamiseksi Montenegrossa” avulla.

4. Turvallisuusyhteistyö

Montenegro jatkoi aktiivista yhteistyötä Interpolin, Europolin, CEPOLin ja EU:n jäsenvaltioiden kanssa. Europolin kanssa tehtävän kansainvälisen poliisiyhteistyön alalla keskityttiin vuonna 2023 kansainvälisen kokaiinikaupan, järjestäytyneiden rikollisryhmien, vakavien rikosten ja korruption torjuntaan. Montenegro osallistui vuonna 2023 kaikkiaan 54 operatiiviseen toimeen kymmenessä EMPACT-foorumin operatiivisessa toimintasuunnitelmassa. Säännöllinen tietojenvaihto Europolin kanssa jatkui SIENA-viestintäjärjestelmän kautta. Europolissa on toiminut Montenegron yhteyshenkilö vuodesta 2015 alkaen.

Rajapoliisin tiedusteluasioiden ja riskianalyysin osastoon on perustettu ihmissalakuljetuksen ja rajat ylittävän rikollisuuden torjuntayksikkö salakuljetusverkostoja koskevien analyyttisten tietojen ja tiedustelutietojen tuottamiseksi. Rajapoliisi aloitti vuonna 2023 yhteistyössä toimivaltaisten syyttäjien ja rikospoliisin kanssa operatiiviset tutkintatoimet, jotka johtivat useiden uusien SIENA-tapausten avaamiseen Montenegron alueen kautta toimivien maahanmuuttajien salakuljetusryhmien tutkimiseksi.

Montenegro jatkaa Länsi-Balkanin yhteisen terrorisminvastaisen toimintasuunnitelman alaisen EU:n ja Montenegron täytäntöönpanojärjestelyn mukaisia toimia.

Marraskuussa 2023 allekirjoitettiin Montenegron ja EU:n välinen päivitetty kahdenvälinen järjestely terrorismin torjuntaa koskevan Länsi-Balkanin kumppaneiden yhteisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanemiseksi. Montenegro jatkaa yhteisten toimien toteuttamista Länsi-Balkanin eri kumppaneiden kanssa terrorismin torjumiseksi.

Montenegro jatkoi yhteistyötään EU:n huumeviraston kanssa IPA8-hankkeen yhteydessä.

5. Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt

Kuten kuudennessa viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisessa kertomuksessa todettiin, Montenegro lakkautti sijoittajien kansalaisuusjärjestelynsä 31. joulukuuta 2022, mutta Montenegron

viranomaiset ovat jatkaneet ennen voimassaolon päättymispäivää jätettyjen kansalaisuushakemusten käsittelyä.

Montenegro käsitteli vuonna 2023 yhteensä 423 hakemusta (423 hakijaa ja 927 perheenjäsentä) ja myönsi kansalaisuuden 701 henkilölle. Näistä 701 henkilöstä 396 on Venäjän federaation ja 65 Kiinan kansantasavallan kansalaisia. Kansalaisuuksia myönnettiin henkilöille, joilla on muiden viisumipakon alaisten kolmansien maiden kansalaisuus (Etelä-Afrikka, Turkki, Libanon, Pakistan, Intia, Valko-Venäjä, Filippiinit, Indonesia, Kambodža, Kazakstan, Malesia, Nigeria, Saudi-Arabia, Tunisia ja Uzbekistan). Montenegro ilmoitti, että hallitus on sitoutunut aloittamaan Montenegron kansalaisuuden menettämistä lain nojalla koskevan menettelyn kaikkien niiden henkilöiden osalta, joille on myönnetty Montenegron kansalaisuus ja jotka on merkitty luetteloon henkilöistä, joihin kohdistetaan kansainvälisiä rajoittavia toimenpiteitä.

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) Montenegron viisumipolitiikka on mukautettava vastaamaan EU:n luetteloa viisumipakon alaisista maista. Ennen täyttä yhdenmukaistamista Montenegron on väliaikaisena vähimmäistoimenpiteenä otettava käyttöön viisumivapaasti saapuvia kolmansien maiden kansalaisia koskevia turvatoimia, kuten tiukempi seulonta, erityisesti niiden maiden kansalaisten osalta, joihin liittyy turvallisuusriskejä tai laittoman muuttoliikkeen riskejä, joko operatiivisilla ja/tai hallinnollisilla aloitteilla (esim. rajanylityspaikoilla) tai kansallisella lainsäädännöllä

b) on varmistettava, että äskettäin lakkautetun sijoittajien kansalaisuusjärjestelyn puitteissa vireillä olevat hakemukset tutkitaan ja käsitellään tiukimpien mahdollisten turvallisuusvaatimusten mukaisesti ja että kyseisen järjestelyn kautta myönnetyt kansalaisuudet peruutetaan henkilöiltä, jotka ovat kansainvälisten rajoittavien toimenpiteiden kohteena.

POHJOIS-MAKEDONIA

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

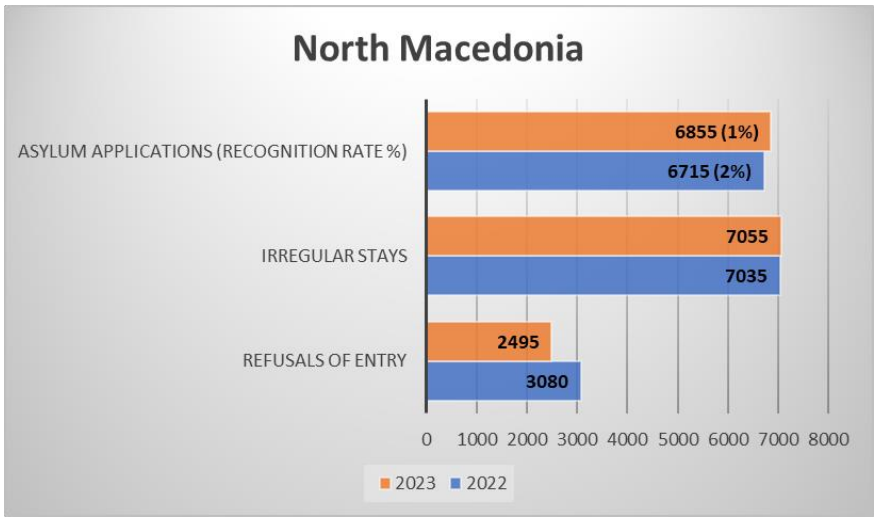
Turkki on edelleen ainoa maa, jonka kansalaisilla on viisumivapaa pääsy Pohjois-Makedoniaan mutta ei EU:hun. Tilanne ei ole muuttunut kuudennen viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisen kertomuksen laatimisen jälkeen. Kaikki muut vuonna 2023 toteutetut toimenpiteet viisumipolitiikan yhdenmukaistamisen edistämiseksi on pidetty voimassa vuonna 2024. Erityisesti Pohjois-Makedonia otti tammikuussa 2023 uudelleen käyttöön viisumipakon Botswanan ja Kuuban kansalaisille. 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 2023 jäsenvaltioissa tekemien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä kasvoi 2 prosenttia: vuonna 2023 tehtiin 6 855 hakemusta, kun vuonna 2022 niitä tehtiin 6 715. Hyväksyttyjen hakemusten osuus oli 1 prosentti (2 % vuonna 2022).

Vuonna 2023 EU:n tasolla ilmoitettiin 12:sta Pohjois-Makedonian kansalaisten tekemästä laittomasta rajanylityksestä, kun vuonna 2022 niitä ilmoitettiin yhdeksän. Jäsenvaltioissa laittomasti vuonna 2023 oleskeleviksi todettujen Pohjois-Makedonian kansalaisten määrä pysyi vakaana edellisvuoteen verrattuna: vuonna 2023 laittomasti oleskelevia henkilöitä havaittiin 7 055, kun vastaava luku vuonna 2022 oli 7 035. Evättyjen maahanpääsyjen määrä väheni 19 prosenttia: vuonna 2022 niitä oli 3 080 ja vuonna 2023 yhteensä 2 495.

Pohjois-Makedonian kansalaisista tehtyjen palauttamispäätösten määrä supistui ensimmäistä kertaa (3 015 vuonna 2023 ja 3 150 vuonna 2022, eli määrä väheni 4 %), kun taas palautettujen henkilöiden määrä kasvoi 20,5 prosenttia (1 965 vuonna 2023 ja 1 630 vuonna 2022). Jäsenvaltiot raportoivat palauttamiseen ja takaisinottoon liittyvän yhteistyön olleen hyvää, ja palauttamisaste kasvoi vuonna 2023 aina 65 prosenttiin, kun se vuonna 2022 oli 52 prosenttia.



Lähde: Eurostat

3. Muuttoliikettä, rajaturvallisuutta ja takaisinottoa koskeva yhteistyö

Pohjois-Makedonian ja Frontexin välinen rajaturvallisuusyhteistyö on ollut korkealla tasolla vuonna 2022 tehdyn asemaa koskevan sopimuksen jälkeen, eikä tämä muuttunut raportointijaksolla (vuonna 2023 Pohjois-Makedoniaan lähetettiin Frontexin virkamiehiä sopimuksen mukaisesti). Asemaa

koskeva sopimusta pannaan sujuvasti täytäntöön Frontexin Pohjois-Makedonian yhteisoperaation puitteissa. Pohjois-Makedonia osallistuu säännöllisesti myös Frontexin muihin yhteisoperaatioihin ja yhteisen toiminnan päiviin.

Kaiken kaikkiaan jäsenvaltiot raportoivat hyvästä yhteistyöstä rajaturvallisuuden ja takaisinoton aloilla, vaikka toiminnan tehokkuutta maarajoilla voitaisiinkin parantaa ja takaisinottoa kehittää sekä tulosten että ajoituksen osalta.

Jäsenvaltiot eivät tarvinneet vuonna 2023 Frontexilta lisäapua tunnistamisessa ja matkustusasiakirjojen hankkimisessa. Tämä voi olla osoitus siitä, että EU:n ja Pohjois-Makedonian takaisinottosopimuksen asiaankuuluvien näkökohtien täytäntöönpano on tehokasta. Kun Frontex oli lähettänyt Länsi-Balkanin kumppanilaitoksille vuotuisen kutsun osallistua Frontexin hallinnoimien maakohtaisten työryhmien kokouksiin tarkkailijoina, Pohjois-Makedonialle myönnettiin tarkkailijan asema Algerian, Bangladeshin, Marokon ja Irakin maakohtaisissa työryhmissä.

EUAA:n ja Pohjois-Makedonian välinen kolmas yhteistyösuunnitelma koskee vuosia 2023–2025 ja on edelleen tärkeä väline turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän vahvistamisessa.

Pohjois-Makedonia liittyi lokakuussa 2024 Euroopan muuttoliikeverkostoon (EU:n muuttoliike- ja turvapaikka-asiantuntijoiden verkosto) tarkkailijamaan ominaisuudessa.

4. Turvallisuusyhteistyö

Europolin kanssa tehtävän yhteistyön ja tietojenvaihdon taso on hyvä ja se parani vuoden 2023 aikana. Pohjoismakedonialainen yhteyshenkilö on toiminut Europolissa vuodesta 2015 alkaen. Pohjois-Makedonian lainvalvontaviranomaiset antavat tietoja takavarikoiduista aseista ja epäillyistä pidätetyistä, minkä lisäksi ne antavat pyydettäessä palautetta operatiivisen toiminnan yhteydessä. Pohjois-Makedonia osallistuu myös EMPACT-foorumiin.

Pohjois-Makedonian ja Europolin välinen säännöllinen tietojenvaihto rikollisuuden eri lajeista lisääntyi vuonna 2023 merkittävästi vuoteen 2022 verrattuna. Myös SIENA- ja CT SIENA -viestintäjärjestelmien kautta tapahtuva tietojenvaihto lisääntyi (viimeksi mainittu 38 % vuoteen 2022 verrattuna). Pohjois-Makedonia jatkoi osallistumistaan aiempina vuosina käynnistettyihin Europolin analyyttisiin hankkeisiin ja liittyi vuosina 2023–2024 kolmeen uuteen hankkeeseen.

Europoliin nimitetty pohjoismakedonialainen yhteyshenkilö osallistui tällä kaudella aktiivisesti terrorismin torjuntaan liittyviin viikoittaisiin kokouksiin.

Pohjois-Makedonia jatkoi yhteistyötään EU:n huumeviraston kanssa IPA8-hankkeen yhteydessä.

5. Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt

Pohjois-Makedonian kansalaisuutta koskeva laki mahdollistaa kansalaisuuden myöntämisen ilman aiempaa asumista koskevia vaatimuksia sellaisille henkilöille, jotka edustavat maalle ”erityistä taloudellista etua”. Lakiin ei tehty muutoksia vuosina 2023 ja 2024. Vuonna 2023 ei tehty päätöksiä erityistä taloudellista etua koskevista kansalaisuushakemuksista. Tällaisia hakemuksia jätettiin viisi, ja niiden arviointi on kesken. 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. Tällä 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) Pohjois-Makedonian viisumipolitiikan täysi yhdenmukaistaminen EU:n viisumipakon alaisten maiden luettelon kanssa on saatettava päätökseen. Ennen täyttä yhdenmukaistamista Pohjois-Makedonian on väliaikaisena vähimmäistoimenpiteenä otettava käyttöön viisumivapaasti saapuvia kolmansien maiden kansalaisia koskeva tiukempi seulonta joko operatiivisilla ja/tai hallinnollisilla aloitteilla (esim. rajanylityspaikoilla) tai kansallisella lainsäädännöllä

b) on varmistettava, että ”erityistä taloudellista etua” koskevan lain mukaiset kansalaisuushakemukset käsitellään siten, että hakijoista tehdään perusteellinen taustaselvitys, ja ettei mahdollisteta kansalaisuuden järjestelmällistä myöntämistä erityistä taloudellista etua varten.

SERBIA

1. Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen

Serbialla on 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.

Mukauttaakseen viisumipolitiikkansa paremmin EU:n viisumipolitiikkaan Serbia päätti lokakuun 2022 ja huhtikuun 2023 välisenä aikana ottaa käyttöön täyden viisumipakon Bolivian, Burundin, Guinea-Bissaun, Kuuban, Intian ja Tunisian kansalaisille.

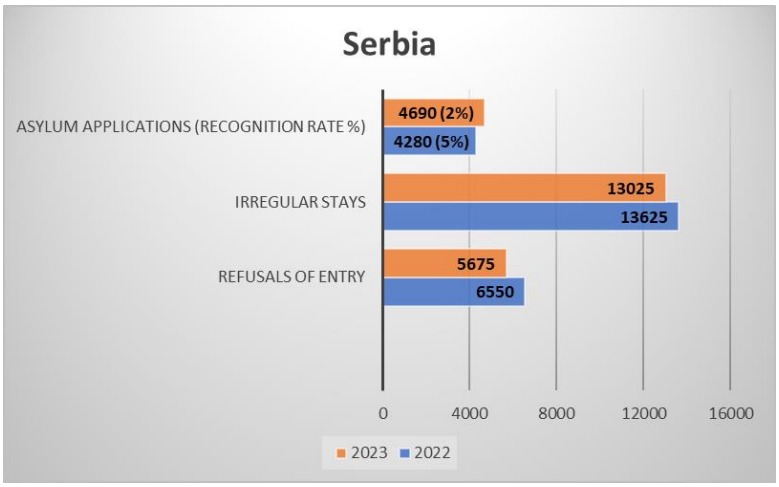
Serbia hyväksyi marraskuussa 2023 suunnitelman viisumijärjestelmän yhdenmukaistamiseksi EU:n viisumipolitiikan kanssa. Siinä täsmennetään, että EU:ssa viisumipakon piiriin kuuluvia maita koskeva yhdenmukaistaminen tapahtuu vuosi tai kuusi kuukautta ennen Serbian liittymistä EU:hun. Koska viisumipolitiikan yhdenmukaistamattomuus kuitenkin lisää EU:hun suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen riskiä Länsi-Balkanin reitillä, komissio odottaa Serbialta nopeampaa edistymistä viisumipolitiikan yhdenmukaistamisessa. Serbia on osana kasvusuunnitelman mukaista uudistusohjelmaansa sitoutunut edelleen mukauttamaan viisumipolitiikkaansa vastaamaan EU:n luetteloa viisumipakon alaisista maista. Ennen täyttä yhdenmukaistamista Serbialta odotetaan väliaikaisena vähimmäistoimenpiteenä viisumivapaasti saapuvia kolmansien maiden kansalaisia koskevaa tiukempaa seulontaa, erityisesti niiden maiden kansalaisten osalta, joihin liittyy turvallisuusriskejä tai laittoman muuttoliikkeen riskejä.

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

Serbian kansalaiset tekivät vuonna 2023 jäsenvaltioissa 4 690 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mikä on 9,5 prosenttia enemmän kuin vuonna 2022 (4 280). Kehitys on samansuuntaista kuin aiempina vuosina. Hyväksyttyjen hakemusten osuus laski: vuonna 2022 se oli 5 prosenttia ja vuonna 2023 se oli 2 prosenttia.

Serbian kansalaisten laittomat rajanylitykset EU:n ulkorajoilla vähenivät 34 prosenttia: vuonna 2022 niitä oli 32, kun vuonna 2023 niitä oli 21. Jäsenvaltioissa laittomasti oleskeleviksi todettujen Serbian kansalaisten määrä väheni edelleen: vuonna 2023 laittomasti oleskelevia henkilöitä havaittiin 13 025, kun vastaava luku vuonna 2022 oli 13 625 (määrä väheni 4 %). Vuonna 2023 niiden Serbian kansalaisten määrä, joilta evättiin pääsy EU:hun, noudatti samaa kehityssuuntausta ja väheni 13 prosenttia (määrä oli 6 550 vuonna 2022 ja 5 675 vuonna 2023).

Serbian kansalaisista tehtyjen palauttamispäätösten määrä nousi 4 prosenttia (vuonna 2023 niitä tehtiin 5 835, kun vuonna 2022 niitä tehtiin 5 630). Vastaavasti palautettujen ihmisten määrä kasvoi 5 prosenttia (3 505 vuonna 2023 ja 3 245 vuonna 2022) ja palauttamisaste nousi 58 prosentista 60 prosenttiin vuosina 2022–2023.



Lähde: Eurostat

3. Muuttoliikettä, rajaturvallisuutta ja takaisinottoa koskeva yhteistyö

Serbia jatkoi myönteisessä hengessä yhteistyötä Länsi-Balkania koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanon osalta. Serbia jatkoi vuosia 2022–2027 koskevan yhdennetyn rajaturvallisuuden uuden strategian ja vuosia 2022–2024 koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa vuonna 2023. Serbian pyrkimykset rajojensa turvaamiseksi ja maahanmuuttajien salakuljettajien torjumiseksi erityisillä poliisioperaatioilla lokakuusta 2023 lähtien ovat tuottaneet laajan pelotevaikutuksen koko alueella, mikä lieventää tällä hetkellä painetta ja vaikuttaa muuttoreitteihin. Laittoman muuttoliikkeen on havaittu siirtyneen Bosnia ja Hertsegovinan ja Kroatian väliselle reitille, mikä johtuu suurelta osin Serbian kautta kulkemisen vaikeudesta ja salakuljettajien toiminnan asteittaisesta mukauttamisesta alueen uusiin realiteetteihin.

Serbia jatkoi muuttoliikettä ja rajaturvallisuutta koskevaa yhteistyötä Frontexin kanssa työjärjestelyn ja asemaa koskevan sopimuksen pohjalta. Viimeksi mainitun nojalla Serbiaan voidaan yhteisoperaatioiden puitteissa lähettää eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon virkamiehiä, joilla on toimeenpanovaltuuksia. Uusi asemaa koskeva sopimus allekirjoitettiin 25. kesäkuuta 2024. Belgradissa toimii Frontexin yhteyshenkilön, jonka alueellinen toimeksianto kattaa Serbian, Bosnia ja Hertsegovinan ja Montenegron. Frontex ja osallistuvat EU:n jäsenvaltiot jatkoivat pysyvän joukon virkamiesten lähettämistä Serbian Bulgarian ja Unkarin vastaisille maarajoille.

Serbia jatkoi yhteistyötään EUAA:n kanssa. Asiaa koskevaa etenemissuunnitelmaa, joka toimii EUAA:n kanssa tehtävän yhteistyön perustana, jatkettiin vuodeksi 2023. Kolmas etenemissuunnitelma on laadittu vuosiksi 2024–2026, ja sen lopullinen hyväksyminen on vielä kesken.

Serbia liittyi maaliskuussa 2023 Euroopan muuttoliikeverkostoon (EU:n muuttoliike- ja turvapaikka-asiantuntijoiden verkosto) tarkkailijamaan ominaisuudessa.

Serbia jatkoi muuttoliikettä ja rajaturvallisuutta koskevaa yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden kanssa kahdenvälisten ja/tai monenvälisten sopimusten pohjalta. Yhteistyön puitteissa muun muassa tarjottiin kalustoa/teknistä apua, vaihdettiin tietoja ja tilastoja (mukaan lukien raportit väärennetyistä asiakirjoista ja rajatylittävästä rikollisuudesta), tehtiin riskianalyyseja, järjestettiin yhteistä rajapartiointia (1 342 partiota Bulgarian, Kroatian, Unkarin ja Romanian kanssa) ja pidettiin koulutuksia. Vuonna 2023 käynnistettiin Serbian, Itävallan ja Unkarin kolmenvälinen aloite (joka perustuu marraskuussa 2022 tehtyyn sopimukseen) valvonnan tehostamiseksi Serbian ja Pohjois-Makedonian rajalla perustamalla yhteinen työryhmä, johon osallistuu Itävallan, Unkarin ja Serbian henkilöstöä, ja yhdistämällä näiden kolmen maan käytössä oleva kalusto.

Takaisinoton osalta Frontex ja EU:n jäsenvaltiot raportoivat yleisesti ottaen hyvästä yhteistyöstä Serbian kanssa. Kolmansien maiden kansalaisten (joista lukuisimpia olivat Afganistanin, Marokon ja Syyrian kansalaiset) palauttamisen osalta Serbian viranomaiset hyväksyivät kuitenkin vain puolet EU:n jäsenvaltioiden esittämistä pyynnöistä (1 090 yhteensä 2 198:sta pyynnöstä).

4. Turvallisuusyhteistyö

Serbia jatkoi tiivistä yhteistyötään Europolin kanssa erityisesti vakavien rikosten, järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunnan aloilla. Europolin päätoimipaikassa on serbialainen yhteyshenkilö. Europolin koordinoima operatiivinen yhteistyö Serbian ja EU:n jäsenvaltioiden välillä oli intensiivistä muun muassa yhteisten tutkintaryhmien ja erikoistuneiden monikansallisten työryhmien välityksellä. Näihin kuului operatiivinen RAPAX-toimintaryhmä, jonka tehtävänä on torjua seksuaaliseen hyväksikäyttöön tähtäävää ihmiskauppaa Euroopan ja Latinalaisen Amerikan välillä.

Serbia jatkoi osallistumistaan EMPACT-foorumiin. Europolin kanssa tehtävään yhteistyöhön kuuluu säännöllinen tietojenvaihto SIENA-viestintäjärjestelmän kautta. Serbian poliisi toimitti edelleen tietoja myös Europolin tietokantoihin ja analyyttisiin hankkeisiin: Serbian toimittamien tietojen määrä kasvoi vuonna 2023 yhteensä 10 prosenttia vuoteen 2022 verrattuna.

Serbia teki vuonna 2023 erittäin intensiivistä yhteistyötä CEPOLin kanssa sekä koulutuksen että henkilöstövaihdon kautta keskittyen kyberrikollisuuteen, kryptovaluuttoihin, valeuutisiin/disinformaatioon ja poliisin henkilöstön digitaalisiin taitoihin.

Eurojust ja Serbia ovat jatkaneet tiivistä yhteistyötään rikosasioissa erityisesti Serbian yhteyssyyttäjän kautta. Serbia osallistui myös Eurojustin tukemiin yhteisiin tutkintaryhmiin.

Serbia jatkoi tiivistä turvallisuusyhteistyötä Interpolin kanssa. Yhteistyö Serbian naapurijäsenvaltioiden, erityisesti Kroatian ja Romanian, kanssa oli tiivistä raja-alueilla tapahtuneiden vakavien rikosten, kuten maahanmuuttajien salakuljetuksen sekä huumausaineiden, aseiden ja ampumatarvikkeiden salakuljetuksen, selvittämisessä.

Serbia jatkoi yhteistyötään EU:n huumeviraston kanssa vuoden 2020 työjärjestelyn pohjalta sekä IPA8-hankkeen yhteydessä.

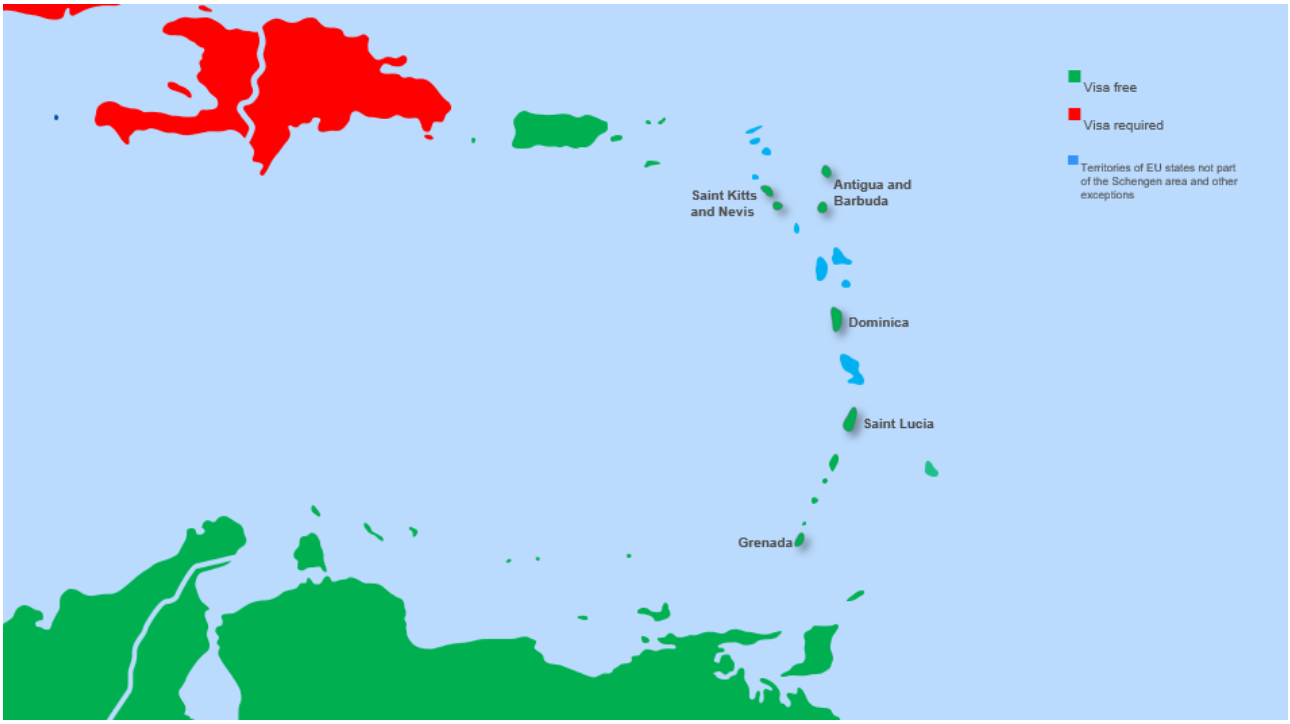
5. Suositukset

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

a) Serbian viisumipolitiikka on mukautettava vastaamaan EU:n luetteloa viisumipakon alaisista maista. Ennen täyttä yhdenmukaistamista Serbian on väliaikaisena vähimmäistoimenpiteenä otettava käyttöön viisumivapaasti saapuvia kolmansien maiden kansalaisia koskeva tiukempi seulonta, erityisesti niiden maiden kansalaisten osalta, joihin liittyy turvallisuusriskejä tai laittoman muuttoliikkeen riskejä, operatiivisilla ja/tai hallinnollisilla aloitteilla (esim. rajanylityspaikoilla)

b) On pantava kokonaisuudessaan täytäntöön EU:n ja Serbian takaisinottosopimukseen sisältyvä kolmansien maiden kansalaisia koskeva lauseke.

II. ITÄ-KARIBIA



Komissio on vuodesta 2020 lähtien ollut yhteydessä niihin viiteen viisumivapaaseen Itä-Karibian valtioon, joilla on käytössä sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä (**Antigua ja Barbuda, Dominica, Grenada, Saint Kitts ja Nevis** ja **Saint Lucia**) saadakseen asiaankuuluvia tietoja näistä järjestelyistä.

Kaikissa viidessä maassa on erilaisia sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä, jotka koostuvat pääasiassa joko suorista maksuosuuksista valtion talousarvioon tai investoinneista merkittävään infrastruktuuriin, yleishyödyllisiin palveluihin tai kiinteistöhankkeisiin. Ensimmäinen vaihtoehto on tavallisesti halvempi, kun taas kiinteistövaihtoehto on yleensä kalliimpi. Kansalaisuuden hakemista sekä taustan tarkistuksia ja turvallisuustarkastuksia koskeva menettely on samanlainen kaikissa viidessä maassa, ja siinä on viisi päävaihetta:

1) toimiluvan saaneet markkinointiedustajat etsivät kiinnostuneita sijoittajia kolmansista maista
2) kiinnostuneet sijoittajat jättävät hakemuksensa valtuutettujen paikallisten asiamiesten kautta, jotka toimittavat hakemukset ja liiteasiakirjat sijoittajien kansalaisuusjärjestelyistä vastaavalle yksikölle (CBI-yksikkö)
3) hakemuksesta tehdään kolmitasoinen taustaselvitys, jossa tutkitaan varojen alkuperä (pankkien toimesta), hakijoiden henkilöllisyys, turvallisuus ja hyvä maine (kansainvälisten due diligence -yritysten toimesta) sekä turvallisuus- ja maahanmuuttoriskit (rikollisuutta ja turvallisuutta käsittelevän Caricomin täytäntöönpanoviraston yhteisen alueellisen viestintäkeskuksen (JRCC) toimesta)
4) CBI-yksikkö hyväksyy tai hylkää hakemuksen edellä mainittujen tarkastusten perusteella
5) hyväksyttyjen hakemusten osalta lopullisen päätöksen kansalaisuuden myöntämisestä tekee toimivaltainen ministeri.

Kuten lokakuussa 2023 annetussa kuudennessa viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisessa kertomuksessa esitettiin, komission arvioinnissa on ilmennyt useita seikkoja, jotka viittaavat siihen, että näiden viiden valtion seulonta- ja taustaselvitysmenettelyt eivät ehkä ole riittävän perusteellisia, jotta voitaisiin varmistaa sellaisten henkilöiden hakemusten hylkääminen, jotka voivat

olla mahdollinen turvallisuusriski EU:lle sen jälkeen, kun he ovat saaneet kyseisten maiden kansalaisuuden ja näin ollen pääsevät viisumivapaasti EU:hun.

Yksikään näistä viidestä maasta ei edellytä asuinpaikkaa tai edes fyysistä läsnäoloa maassa ennen kansalaisuuden myöntämistä[32]. Tämä viittaisi siihen, että hyväksyttyjen hakijoiden biometrisiä tunnisteita ei rekisteröidä. Kaikki viisi maata myös antavat hyväksytyille hakijoille eri laajuudessa mahdollisuuden muuttaa nimeään sen jälkeen, kun he ovat saaneet kansalaisuuden sijoittamalla. Antiguassa ja Barbudassa sekä Dominicassa se sallitaan viiden vuoden kuluttua ja Grenadassa vuoden kuluttua kansalaisuuden saamisesta. Vanha nimi kuitenkin näkyy passissa otsikon ”Huomautuksia” alla.

Kuudennen kertomuksen julkaisemisen jälkeen **hyväksyttyjen hakijoiden määrä on jatkanut kasvuaan kaikkien maiden järjestelmissä, kun taas hylkäämisten määrä on edelleen suhteellisen pieni**, vaikka hylättyjen hakemusten määrä on ollut joissakin maissa nousussa. Seuraavassa taulukossa esitetään tiedot, jotka kyseiset viisi maata ovat toimittaneet komissiolle[33].

	Antigua ja Barbuda	**Dominica**	**Grenada**	**Saint Kitts ja Nevis**	**Saint Lucia**
Vastaanotettujen hakemusten kokonaismäärä	3 719 (2014–2022) 685 (2023) 739 (2024, 30.6 asti)	13 161 (2015–2022) 4 068 (2023) 2 981 (2024, 30.6. asti)	3 151 (2014–2022) 1 251 (2022) 2 297 (2023) 138 (2024, 31.7 asti)	17 668 (2015–2022) 1 987 (2023) 98 (2024, 30.6 asti)	2 013 (2015–2022) 4 076 (2023) 1 226 (2024, 30.4 asti)
Hylätyt hakemukset	157 (2014–2022) 24 (2023) 23 (2024)	420 (2019–2022) 210 (2023) 180 (2023)	204 (2015–2022) 59 (2023) 34 (2024)	532 (2015–2022) 207 (2023) 4 (2024)	70 (2015–2022) 28 (2023) 81 (2024)
Myönnettyjen passien kokonaismäärä	**7 205** (2014–2022) **1 191** (2023) **198** (2024, 30.6 asti)	**34 596** (2018–2022, *vuoden 2022 tietojen todentaminen kesken*) **9 539** (2023) **5 484** (2024, 30.6 asti)	**6 479** (2014–2022) 2023–2024: Ei sovelleta	**35 577** (2015–2022) 2023–2024: Ei sovelleta	Ei sovelleta

[32] Antigua ja Barbuda on ottanut käyttöön velvoitteen vierailla maassa kolmen vuoden kuluessa kansalaisuuden myöntämisestä, ja muut maat harkitsevat vastaavan velvoitteen käyttöönottoa.

[33] Tiedot eivät ole täydellisiä, ja niissä on useita epäjohdonmukaisuuksia. Hakemusten kokonaismäärä on usein pienempi kuin myönnettyjen passien kokonaismäärä, koska hakemukset voivat koskea useampaa kuin yhtä henkilöä (esim. hyväksytty nelihenkisen perheen hakemus lasketaan yhdeksi hakemukseksi mutta neljäksi myönnetyksi passiksi).

Hyväksytyt hakijat koostuvat edelleen lähinnä **kansalaisista, jotka muutoin tarvitsisivat viisumin EU:hun saapumista varten**. Saatujen tietojen mukaan yleisimpiä hyväksyttyjen hakijoiden kansalaisuuksia vuosina 2023–2024 olivat muun muassa Iran (1 918), Kiina (1 099), Syyria (747), Irak (425), Nigeria (308) ja Libanon (149).[34] Venäjän hyökättyä Ukrainaan kaikki viisi maata ovat keskeyttäneet Venäjän ja Valko-Venäjän kansalaisten hakemusten käsittelyn. Grenadalla oli kuitenkin vuonna 2023 edelleen huomattava määrä (noin 2 300) vireillä olevia Venäjän kansalaisten hakemuksia, jotka on käsitelty vuonna 2024[35].

Kuudennen kertomuksen julkaisemisen jälkeen **komissio on jatkanut sekä poliittisen että teknisen tason yhteydenpitoa näiden viiden maan kanssa**. Komissio järjesti 12. tammikuuta 2024 näiden maiden pääministerien kanssa korkean tason kokouksen, jonka jälkeen komission yksiköt tekivät tammikuussa 2024 teknisen tiedonhankintamatkan alueelle ja vaihtoivat tietoja kirjallisesti.

Tämä matka ja saadut päivitetyt tiedot vahvistivat useimmat kuudennessa kertomuksessa esitetyt pääasialliset huolenaiheet eli sen, että **sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt eivät voi olla riskittömiä**, sekä näiden järjestelmien taloudellisen ja poliittisen merkityksen näille viidelle maalle.

Samaan aikaan kaikki viisi maata ovat viime kuukausina osoittaneet tiedostavansa paremmin, että niiden on tarpeen vahvistaa taustatarkistus- ja turvallisuusseulontajärjestelmiään, ja ne ovat suhtautuneet avoimesti huomattavien parannusten tekemiseen kansainvälisten kumppaniensa tuella. Erityisesti nämä viisi maata allekirjoittivat vuoden 2024 alkupuolella **yhteisymmärryspöytäkirjan, joka tarjoaa puitteet yhteistyölle niiden järjestelmien turvallisuuden parantamiseksi**. Yhteisymmärryspöytäkirjan mukaisesti kyseiset viisi maata päättivät yhdenmukaistaa vähimmäisinvestoinnin 200 000 Yhdysvaltain dollariin. Antigua ja Barbudan, Dominican, Grenadan ja Saint Lucian kohdalla lisäys oli 100 prosenttia (aiemmasta 100 000 Yhdysvaltain dollarin rajasta). Yhteisymmärryspöytäkirjaan sisältyivät myös sitoumukset jakaa tietoja hakijoista, toteuttaa tehostettuja avoimuustoimenpiteitä, perustaa alueellinen sääntelyviranomainen, vahvistaa näiden valtioiden turvallisuusseulontakehyksiä sekä laatia edustajia ja järjestelmien markkinointia koskevat yhteiset standardit.

Komissio jatkaa tiivistä yhteistyötä näiden viiden Itä-Karibian maan kanssa ja arvioi edellä mainittujen uudistusten täytäntöönpanoa viisumiasetuksen 8 artiklan 2 kohdan d alakohdan muodostaman nykyisen oikeudellisen kehyksen mukaisesti. Siinä säädetään viisumivapauden keskeyttämismekanismin käynnistämisestä tapauksissa, joissa jäsenvaltioiden yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu lisääntynyt riski tai välitön uhka. Kun tarkistettu viisumivapauden keskeyttämismekanismi on hyväksytty, komissio mukauttaa arviointiaan uusien sääntöjen perusteella. Komission arvioinnissa otetaan joka tapauksessa edelleen asianmukaisesti huomioon EU:n ja asianomaisten kolmansien maiden väliset yleiset suhteet sekä yleinen poliittinen tilanne.

---

[34] On syytä huomata, että tässä kohdassa esitetyt maakohtaiset luvut perustuvat Itä-Karibian maiden toimittamiin tietoihin hyväksyttyjen hakemusten viidestä yleisimmästä kansalaisuudesta. Näin ollen on mahdollista, että todelliset maakohtaiset luvut ovat hieman korkeammat kuin tämän tiedonkeruun perusteella saadut luvut (toisin sanoen jotkin näistä kansalaisuuksista eivät välttämättä ole päässeet viiden suurimman kansalaisuuden joukkoon yhdessä tai useammassa Itä-Karibian maassa). Kaikki tässä ilmoitetut Iranin kansalaisten hakemukset on käsitelty Dominicassa.

[35] Grenada ilmoitti komissiolle, että 16. syyskuuta 2024 sillä oli 87 Venäjän kansalaisten tekemää hakemusta odottamassa käsittelyä.

III. LATINALAINEN AMERIKKA



Yksi tärkeimmistä toukokuussa 2023[36] annetussa viisumitiedonannossa yksilöidyistä haasteista oli **viisumipakosta vapautettujen kolmansien maiden kansalaisten tekemien turvapaikkahakemusten** määrän kasvu. Viisumivapaiden maiden kansalaisten turvapaikkahakemusten **hyväksymisaste on usein alhainen**, mikä aiheuttaa merkittävän rasitteen jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmille. Noin 20 prosenttia (yli 1,2 miljoonaa) EU:ssa vuosina 2015–2023 jätetyistä turvapaikkahakemuksista oli EU:hun viisumivapaasti matkustaneiden kolmansien maiden kansalaisten tekemiä. Tämä tapahtuu hetkellä, jona joidenkin jäsenvaltioiden vastaanottovalmiudet ovat äärirajoillaan johtuen useista samanaikaisista geopoliittisista kriiseistä ja erityisesti tarpeesta integroida suuri määrä tilapäistä suojelua saavia henkilöitä, jotka ovat päässeet turvaan EU:hun Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan vuoksi, sekä muista maailman osista tulevasta jatkuvasta laittomien maahanmuuttajien virrasta.

Viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisissa kertomuksissa säännöllisesti käsiteltävien EU:n naapurimaiden lisäksi joihinkin EU:n jäsenvaltioihin on viime vuosina tullut yhä enemmän turvapaikanhakijoita viisumivapaista Latinalaisen Amerikan maista, kuten jäljempänä olevista taulukoista käy ilmi. Viisumivapauden piiriin kuuluvien Latinalaisen Amerikan maiden kansalaisten tekemät turvapaikkahakemukset ovat lisääntyneet merkittävästi vuoden 2015 ja vuoden 2024 ensimmäisen neljänneksen välisenä aikana. Tällä hetkellä niiden osuus on **puolet kaikista viisumivapaasti matkustavien kolmansien maiden kansalaisten tekemistä**

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

turvapaikkahakemuksista (noin 600 000 yhteensä noin 1,2 miljoonasta).

Taulukko 1 – Ensimmäiset turvapaikkahakemukset v. 2015 – tammi–heinäkuu 2024 – Lähde: Eurostat

Maa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Tammi–heinäkuu 2024
Costa Rica	10	5	15	20	60	40	20	80	115	120
El Salvador	555	1 765	2 965	5 040	9 070	4 230	1 830	3 580	2 880	1 540
Guatemala	20	40	85	230	620	500	265	440	545	260
Honduras	220	475	1 325	2 770	7 245	5 670	2 360	3 260	4 030	1 580
Meksiko	75	50	80	125	200	160	135	260	335	195
Nicaragua	45	65	165	1 890	6 530	3 900	1 365	2 780	3 235	1 545
Panama	5	5	10	15	55	50	60	125	170	85
Argentiina	15	20	35	100	340	450	325	810	1 475	985
Brasilia	90	205	290	670	1 605	1 650	795	1 555	1 775	1 245
Chile	35	50	50	105	225	300	195	370	600	385
Kolumbia	270	1 050	3 935	10 045	31 850	29 055	13 140	42 420	62 015	31 845
Paraguay	15	15	30	80	375	370	250	740	1 085	735
Peru	145	150	550	1 515	6 810	6 140	3 055	12 685	23 035	16 135
Uruguay	0	10	20	30	110	170	140	110	200	110
Venezuela	775	4 690	12 985	22 195	44 770	30 325	17 380	50 050	67 085	41 740
YHTEENSÄ	2 275	8 595	22 540	44 830	109 865	83 010	41 315	119 265	168 580	98 505

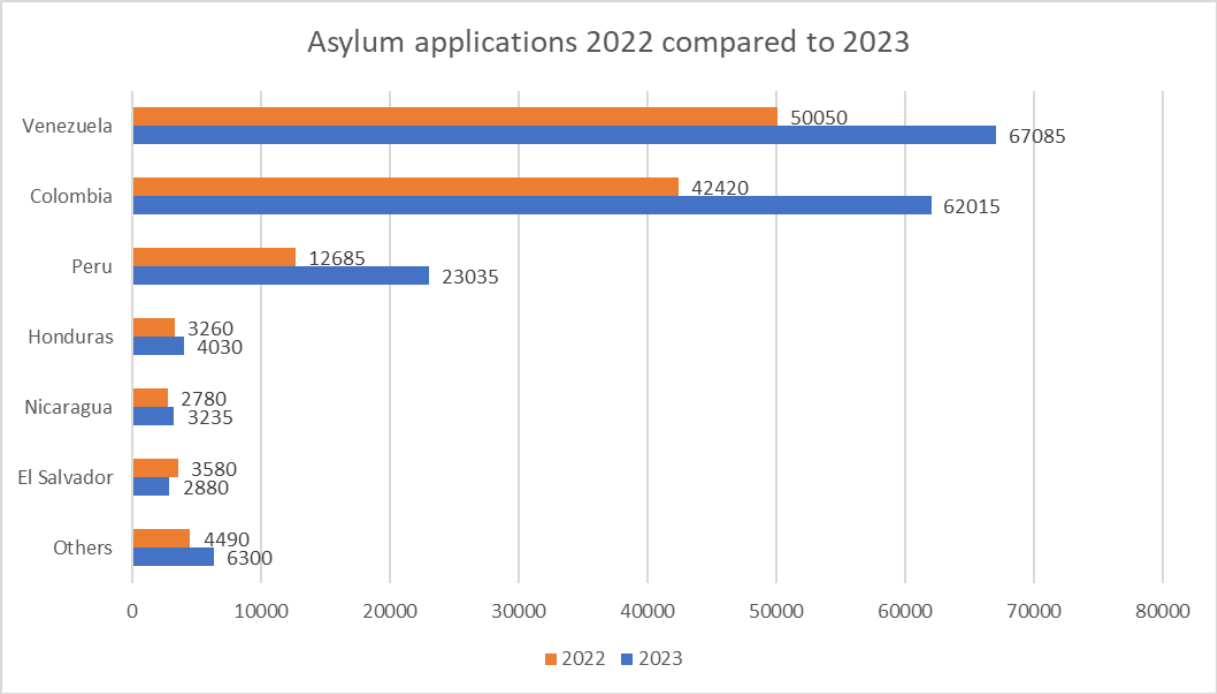
Maa	Vuosi	Maahanpääsyn epäämiset	Laittomat oleskelut	Ensimmäiset turvapaikka hakemukset	Hyväksymisaste[37]
Argentiina	**2022**	350	1 110	810	2 %
	2023	335	1 285	1 475	4 %
Brasilia	**2022**	2 825	4 565	1 555	8 %
	2023	2 380	4 990	1 775	9 %
Chile	**2022**	180	620	370	5 %
	2023	210	700	600	4 %
Kolumbia	**2022**	3 600	9 800	42 420	6 %
	2023	3 655	14 260	62 015	6 %
Costa Rica	**2022**	20	75	80	0 %
	2023	20	85	115	11 %
El Salvador	**2022**	165	650	3 580	31 %
	2023	130	720	2 880	31 %
Guatemala	**2022**	115	285	440	17 %
	2023	105	260	545	32 %
Honduras	**2022**	515	2 405	3 260	17 %
	2023	475	2 490	4 030	23 %
Meksiko	**2022**	190	695	260	12 %
	2023	235	730	335	18 %
Nicaragua	**2022**	425	1 325	2 780	25 %
	2023	370	1 080	3 235	52 %
Panama	**2022**	25	35	125	14 %
	2023	25	40	170	6 %
Paraguay	**2022**	725	1 265	740	5 %
	2023	460	1 800	1 085	3 %
Peru	**2022**	1 155	3 650	12 685	5 %
	2023	990	4 755	23 035	5 %
Uruguay	**2022**	30	190	110	3 %
	2023	25	220	200	5 %
Venezuela	**2022**	250	2 000	50 050	4 %
	2023	405	2 175	67 085	3 %[38]
YHTEENSÄ/KESKIARVO (%)	**2022**	10 555	28 670	119 265	10 %
	2023	9 835	35 590	168 580	14 %

37 Hyväksymisaste sisältää EU:n sääntelemät suojelumuodot (pakolaisasema ja toissijainen suojelu). Siihen eivät sisälly kansalliset suojelumuodot (humanitaariset syyt). Hyväksymisaste lasketaan jakamalla ensimmäisessä käsittelyssä tehtyjen myönteisten päätösten (pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun myöntäminen) määrä tehtyjen päätösten kokonaismäärällä.

38 Vuonna 2023 ensimmäisissä käsittelyissä tehdyistä päätöksistä 91 prosenttia johti kansallisen humanitaarisen aseman myöntämiseen venezuelalaisille hakijoille (72 % vuonna 2022).

Vuonna 2023 kyseisten 15 maan kansalaiset jättivät **168 580 hakemusta**, kun vuonna 2022 hakemuksia oli 119 265. Tämä merkitsee **yli 40 prosentin kasvua yhdessä vuodessa**.

Vaikka alueen kaikkien 15 viisumivapaan maan kansalaiset ovat esittäneet turvapaikkahakemuksia, suurin ja nopeimmin kasvava määrä hakemuksia on tullut Venezuelan, Kolumbian ja Perun kansalaisilta, joiden jälkeen tulevat Honduras, Nicaragua ja El Salvador. Muiden maiden kansalaiset ovat tehneet vähemmän hakemuksia, eikä niiden määrän kasvu ole ollut yhtä merkittävää, minkä vuoksi ne eivät tällä hetkellä aiheuta erityisiä huolenaiheita[39].



Lähde: Eurostat

Venezuelan kansalaisten jäsenvaltioissa tekemien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä on kasvanut tasaisesti kolmen viime vuoden aikana, ja hakemuksia on yli 50 000 vuodessa. Vuonna 2023 jätettiin 69 540 hakemusta, kun vuonna 2022 hakemuksia oli 52 075. Komissio toteaa, että nämä suuntaukset liittyvät Venezuelan nykyiseen poliittiseen ja taloudelliseen tilanteeseen, ja muistuttaa, että EU on sitoutunut tukemaan yhdessä kansainvälisten kumppaneidensa kanssa rauhanomaista, demokraattista ja osallistavaa Venezuelan johtamaa ratkaisua maan kriisin lopettamiseksi.

Kolumbian kansalaiset jättivät vuonna 2023 jäsenvaltioissa 63 310 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mikä on 46 prosenttia enemmän kuin vuonna 2022 (43 370). Komissio tiedostaa, että nämä suuntaukset liittyvät myös siihen, että Kolumbiassa on lähes kolme miljoonaa pakolaista ja maahanmuuttajaa Venezuelasta. Kuten yhteisessä tiedonannossa todetaan, EU jatkaa Kolumbian ja kyseisen alueen tukemista muuttoliikekriisissä.

Perun kansalaisten jäsenvaltioissa tekemissä kansainvälistä suojelua koskevissa hakemuksissa tapahtui jyrkkä 81 prosentin kasvu vuosina 2022–2023. Vuonna 2023 tehtiin 23 280 hakemusta, kun vuonna 2022 niitä oli 12 880.

Hondurasin kansalaiset tekivät vuonna 2023 jäsenvaltioissa 4 065 kansainvälistä suojelua koskevaa

[39] Vaikka Brasiliaa koskevat luvut kuuluvat maahanpääsyn epäämisten ja laittomien oleskelujen tilastoissa alueen suurimpiin, tätä olisi tarkasteltava suhteessa maan suurempaan väestömäärään.

hakemusta, mikä oli 18 prosenttia enemmän kuin vuonna 2022 (3 335).

Nicaraguan kansalaiset tekivät vuonna 2023 jäsenvaltioissa 3 340 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mikä oli 15 prosenttia enemmän kuin vuonna 2022 (2 855).

El Salvadorin kansalaiset tekivät vuonna 2023 jäsenvaltioissa 3 060 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mikä oli 19 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2022 (3 770).

Viisumivapauden kestävyyden varmistamiseksi viisumivapaata matkustamista olisi käytettävä yksinomaan lyhytaikaiseen oleskeluun. Komission yksiköt käyvät yhteistyössä EUH:n kanssa vuoropuhelua niiden alueen maiden kanssa, joita asia eniten koskee. Vuoropuhelut tähtäävät tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihtoon, viranomaisten toimien tukemiseen asianmukaisen rajavalvonnan toteuttamiseksi lähtömaassa, tiedotuskampanjoiden järjestämiseen viisumivapausjärjestelmien mukaisista oikeuksista ja velvollisuuksista sekä muihin asianmukaisiin toimiin turvapaikkahakemusten suuren määrän taustalla olevien syiden käsittelemiseksi. Komissio seuraa edellä mainittujen toimenpiteiden täytäntöönpanoa sekä laittomien oleskelujen ja turvapaikkahakemusten määrään kohdistuvia vaikutuksia viisumiasetuksen 8 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan muodostaman nykyisen oikeudellisen kehyksen mukaisesti. Siinä säädetään viisumivapauden keskeyttämismekanismin käynnistämisestä tapauksissa, joissa laiton muuttoliike tai perusteettomat turvapaikkahakemukset lisääntyvät merkittävästi.

Pitkäaikaisten oleskelujen osalta osapuolten olisi tehostettava laillisia väyliä koskevaa yhteistyötä ja edistettävä molempia osapuolia hyödyttäviä liikkuvuusjärjestelyjä, kuten todetaan yhteisessä tiedonannossa EU:n sekä Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen suhteiden uudesta toimintasuunnitelmasta.

PÄÄTELMÄT

Jäsenvaltiot raportoivat yleisesti ottaen tiiviistä yhteistyöstä kaikkien EU:n naapurialueiden kumppanien kanssa sekä muuttoliikkeen että turvallisuuden alalla. Usean näistä kumppaneista olisi jatkettava perusteettomien turvapaikkahakemusten ehkäisemistä, ja kaikkien 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.

EU:n naapurialueilla viisumivapausprosessin päätökseen saattamisen seuranta on edelleen tehokas väline, jolla tuetaan uudistuksia ja tehostetaan yhteistyötä EU:n kanssa muuttoliikkeen, rajaturvallisuuden ja turvallisuuden aloilla. Komissio katsoo, että Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Moldova, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Serbia ovat toteuttaneet toimia noudattaakseen useita suosituksia, jotka annettiin kuudennessa viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisessa kertomuksessa. Kun tarkastellaan Kosovoa 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. Molempien maiden on kuitenkin toteutettava lisätoimia komission suositusten noudattamiseksi. Georgian osalta, jonka kansalaisille myönnettiin viisumivapaus alle seitsemän vuotta sitten ja jonka osalta on edelleen tarpeen raportoida viisumivapautta koskevien vaatimusten täyttymisestä, komissio katsoo, että täyttääkseen edelleen kaikki viisumivapautta koskevat edellytykset ja välttääkseen keskeyttämismekanismin mahdollisen aktivoinnin maan on ryhdyttävä kiireellisiin lisätoimiin komission suositusten noudattamiseksi erityisesti perusoikeuksien suojelun alalla.

Prosessin tiivistä seurantaa jatketaan muun muassa korkeiden virkamiesten tapaamisilla sekä oikeutta, vapautta ja turvallisuutta käsittelevän alakomitean säännöllisillä kokouksilla. Viisumivapautta koskeviin edellytyksiin liittyvien kysymysten seurantaa käsitellään edelleen myös komission vuotuisissa laajentumiskertomuksissa.

Komissio myös jatkaa yhteistyötä niiden Itä-Karibian viisumivapaiden maiden kanssa, jotka toteuttavat sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä, jotta voidaan estää EU:hun ja sen jäsenvaltioihin kohdistuvat mahdolliset turvallisuusriskit, sekä asianomaisten Latinalaisen Amerikan maiden kanssa, jotta viisumivapaata matkustamista ei käytetä perusteettomien turvapaikkahakemusten tekemiseen.