EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 21.12.2005
KOM(2005) 669 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

Laillista maahanmuuttoa koskeva toimintapoliittinen suunnitelma

{SEK(2005) 1680}

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto ... 3

1.1. Poliittinen tausta ... 3

1.2. Lissabonin strategia ja väestönkehitys ... 4

2. Työvoimaperusteista maahanmuuttoa koskevat lainsäädäntötoimet ... 5

2.1. Yleinen puitedirektiivi ... 6

2.2. Neljä erityisdirektiiviä ... 7

2.2.1. Ehdotus direktiiviksi korkeasti koulutettujen työntekijöiden maahantulon ja oleskelun edellytyksistä ... 7

2.2.2. Ehdotus direktiiviksi kausityöntekijöiden maahantulon ja oleskelun edellytyksistä ... 8

2.2.3. Ehdotus direktiiviksi menettelyistä, joilla säännellään yhtiönsä toiseen maahan väliaikaisesti lähettämien henkilöiden maahantuloa sekä väliaikaista asumista ja oleskelua maassa ... 8

2.2.4. Ehdotus direktiiviksi palkattujen harjoittelijoiden maahantulon ja oleskelun edellytyksistä ... 8

2.3. Muut lainsäädäntötoimet ... 9

3. Tietämyksen lisääminen ja tiedottaminen ... 9

3.1. Tiedottaminen ja keskustelu toimintamalleista ... 9

3.2. Euroopan ammatillisen liikkuvuuden portaali (EURES) ... 9

3.3. Euroopan muuttoliikkeiden verkosto ... 10

4. Kotouttaminen ... 10

5. Yhteistyö lähtömaiden kanssa ... 11

5.1. Kiertosiirtolaisuuden ja paluumuuton tukeminen ... 11

5.2. Koulutus lähtömaassa ... 12

6. Päätelmä ... 12

Liitteet ... 13

1. JOHDANTO

Eurooppa-neuvoston 4. ja 5. marraskuuta 2004 hyväksymässä Haagin ohjelmassa korostetaan, että EU:ssa on keskusteltava avoimesti taloudellisista syistä tapahtuvasta maahanmuutosta, koska kyseessä on Lissabonin strategian täytäntöönpanon kannalta erittäin tärkeä kysymys. Keskustelun ja jäsenvaltioiden parhaiden käytänteiden pohjalta olisi laadittava vuoden 2005 loppuun mennessä *laillista maahanmuuttoa koskeva toimintasuunnitelma ja maahanpääsymenettelyjä, joilla voidaan tyydyttää nopeasti siirtotyövoiman vaihteleva kysyntä työmarkkinoilla*[1]. Tämä tiedonanto on komission vastaus Eurooppa-neuvoston pyyntöön.

Komissio hyväksyi 11. tammikuuta 2005 *Vihreän kirjan taloudellisista syistä tapahtuvan maahanmuuton hallinnassa sovellettavasta EU:n strategiasta*[2]. Tarkoituksena oli täyttää poliittinen toimeksianto käynnistämällä perusteellinen keskustelu siitä, miten yhteisössä olisi säänneltävä taloudellisista syistä tulevien henkilöiden maahanpääsyä, ja mitä lisäarvoa yhteisten toimenpiteiden avulla voitaisiin saada. Vihreään kirjaan saatiin runsaasti palautetta, mikä osoittaa, että kyseessä on poliittisesti erittäin kiintoisa aihe.[3] Asiasta ovat antaneet lausuntonsa myös Euroopan parlamentti, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea.[4] Asiaa koskeva julkinen kuulemistilaisuus järjestettiin 14. kesäkuuta 2005.

Taloudellisista syistä tapahtuvaa maahanmuuttoa koskevan EU:n yhteisen politiikan laatiminen sai kommenteissa laajaa kannatusta, mutta menettelytavoista ja odotetuista tuloksista esitettiin voimakkaasti eriäviä näkemyksiä. Esitetyt kysymykset ja ehdotukset tarjosivat hyvän pohjan tämän tiedonannon laatimiselle.

Tässä toimintapoliittisessa suunnitelmassa hahmotellaan nykyisen säädöskehyksen pohjalta etenemissuunnitelma Haagin ohjelman jäljellä olevaksi kaudeksi (2006–2009) ja esitellään komissiossa suunnitteilla olevat toimenpiteet ja lainsäädäntöaloitteet. Tavoitteena on jatkaa laillista maahanmuuttoa koskevan EU:n politiikan johdonmukaista kehittämistä[5]. Suunnitelma vastaa myös komission heinäkuussa 2005 hyväksymää Lissabonin ohjelmaa.

1.1. Poliittinen tausta

Viime vuosikymmeninä muuttovirrat ovat huomattavasti paisuneet kaikkialla maailmassa[6]. Teollisuus- ja kehitysmaiden väliset taloudelliset erot ja niiden väestörakenteiden muuttuminen sekä maailmankauppaan, poliittisiin ongelmiin ja epävakauteen liittyvät syyt lähtömaissa ovat kaikki myötävaikuttaneet työvoiman liikkuvuuden jatkuvaan lisääntymiseen.

Kun otetaan huomioon EU:n taloudellisen ja yhteiskunnallisen tilanteen kehitys sekä kansainvälinen tilanne ja maahanmuuton todennäköinen lisääntyminen myös tulevaisuudessa,

---

1 Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät, liite 1, kohta III 1.4.

2 Tarkemmat tiedot kaikista tässä tiedonannossa mainituista asiakirjoista on koottu lähdeluetteloon.

3 http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm

4 EP: A6-0286/2005; SOC/199 (CESE 694/05); ECOS-045.

5 Vuodesta 1999 alkaen on perustamissopimuksen 63 artiklan 3 ja 4 kohdan nojalla annettu neljä direktiiviä, joissa säädetään työhönpääsystä (pitkään EU:n alueella oleskelleet henkilöt, perheenyhdistäminen, opiskelijat ja tutkijat), ja hyväksytty useita asiaa koskevia tiedonantoja.

6 ILOn vuosiraportti 2004, Maailmanpankin vuosiraportti 2005, EU Economy 2005.

on aiheellista sopia maahanmuuttokysymykset laajalti kattavista EU:n yhteisistä säännöistä, jotta voidaan varmistaa sekä ulkopuolelta tulevien että Euroopan sisäisten muuttovirtojen tehokas hallinta. Näin todetaan lokakuussa 2005 julkaistussa tiedonannossa *Eurooppalaiset arvot globaalistuvassa maailmassa*[7].

Vaikka onkin jäsenvaltioiden vastuulla päättää, minkä verran työvoimamuuttajia ne ottavat vastaan, on kuitenkin selkeästi todettava, että kun jokin jäsenvaltio sallii kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn, tämä voi vaikuttaa myös muihin jäsenvaltioihin ja niiden työmarkkinoihin. Tulevia toimintamalleja pohdittaessa on lisäksi otettava huomioon periaate, jonka mukaan yhteisön kansalaiset asetetaan rekrytoinnissa etusijalle. Tähän liittyen olisi harkittava keskustelun aloittamista siirtymätoimenpiteistä, jotka tällä hetkellä rajoittavat uusien jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumisvapautta, ja näiden toimenpiteiden poliittisista ja taloudellisista vaikutuksista.

Tehokas maahanmuuttopolitiikka ei voi muodostua pelkästään säädöksistä, joilla säännellään maahanmuuttajien maahanpääsyä. Yhtä suuri merkitys on myös muilla lainsäädäntö- ja käytännön toimilla, sillä maahanmuutto on monitahoinen ilmiö, jonka eri osa-alueita on käsiteltävä johdonmukaisesti. Työvoimamuuttajien maahanpääsy liittyy yhtä erottamattomasti kotouttamistoimenpiteisiin kuin laittoman maahanmuuton ja pimeän työvoiman käytön sekä ihmisten salakuljetuksen torjuntaan. Tämän vuoksi EU:n onkin tehostettava toimia, joilla pyritään supistamaan epävirallista taloutta, sillä se selvästi houkuttelee puoleensa laittomia maahanmuuttajia ja lisää näiden riistoa. Laittoman maahanmuuton torjunnan tulevat painopisteet ovat tärkeä kysymys, josta esitetään erillinen tiedonanto huhtikuuhun 2006 mennessä.

Tässä toimintapoliittisessa suunnitelmassa esitetään aloitteita, joita olisi kehitettävä kaikilla näillä aloilla ja yhteistyössä lähtömaiden kanssa. Aloitteiden kehittämisessä on kiinnitettävä asianmukaista huomiota sukupuolikysymyksiin, jotta voidaan suojella kaikkein heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä.

1.2. Lissabonin strategia ja väestönkehitys

EU:n työmarkkinoiden nykytilannetta ja tulevaisuudennäkymiä voidaan kuvailla yleisesti toteamalla, että taloudellisista syistä tapahtuvaa maahanmuuttoa tarvitaan. Joissakin jäsenvaltioissa on jo nyt joillakin talouden aloilla huomattava pula työvoimasta yleensä ja erityisesti ammattitaitoisista työntekijöistä. Tämä vajaus ei ole korjattavissa kansallisten työvoimamarkkinoiden puitteissa. Ilmiö koskee kaikkia ammattialoja kouluttamattomista työntekijöistä korkeakoulutuksen saaneisiin ammattilaisiin.

Eurostatin tilastoennusteet[8] osoittavat, että EU:n väestönkasvu vuoteen 2025 asti perustuu valtaosaksi nettomaahanmuuttoon, sillä vuodesta 2010 alkaen kuolleisuus ylittää syntyvyyden. Vuoden 2025 jälkeen nettomaahanmuutto ei enää riitä tasapainottamaan väestön luonnollista vähenemistä. Tästä aiheutuu vakavia seurauksia 25 jäsenvaltion EU:n työvoimalle, sillä työikäisen väestön osuus kokonaisväestöstä vähenee vuodesta 2004 vuoteen

---

7 KOM(2005) 525.

8 Eurostatin väestöennusteet ovat yksi monista väestönkehitystä koskevista ennusteista, jotka perustuvat syntyvyyttä, kuolleisuutta ja muuttoliikettä koskeviin oletuksiin. Ennusteessa ei oteta huomioon tulevia toimenpiteitä, jotka saattavat vaikuttaa väestönkehitykseen. Ennuste sisältää neljä erilaista laskelmaa: perusvaihtoehto, jonka tulokset esitetään tässä, sekä korkea kasvuennuste, alhainen kasvuennuste ja ns. nollamaahanmuuttoon perustuva ennuste. Lähde: STAT/05/48.

2050 tuntuvasti (67,2 prosentista 56,7 prosenttiin), mikä merkitsee 52 miljoonan työntekijän vähennystä. Väestön kokonaismäärä alkaa supistua vuoteen 2025 mennessä ja työikäisen väestön määrä jo vuoteen 2011 mennessä. Joissakin jäsenvaltioissa (Saksassa, Unkarissa, Italiassa ja Latviassa) työikäisen väestön määrä on jo nyt alkanut vähetä, muissa tämä tapahtuu myöhemmin (esim. Irlannissa vuodesta 2035 alkaen). Nämä väestökehityksen suuntaukset eivät vaikuta kaikkiin jäsenvaltioihin samalla tavoin, mutta niihin olisi varauduttava koordinoidusti ja tehokkaasti.

Maahanmuutto ei pitkällä aikavälillä yksinään riitä ratkaisemaan vähenevän syntyvyyden ja väestön ikääntymisen aiheuttamia ongelmia. Se on kuitenkin yksi käytettävissä oleva keino, jota on täydennettävä muilla ratkaisuilla. Koska monissa EU:n jäsenvaltioissa työllisyysluvut ovat alhaiset ja työttömyysluvut korkeat[9], on ensisijaisesti pyrittävä siihen, että nykyistä useammat EU:n kansalaiset ja EU:n alueella laillisesti jo oleskelevat maahanmuuttajat pääsevät työelämän piiriin. Olisi pyrittävä toteuttamaan kasvua ja työllisyyttä koskevan uuden Lissabonin strategian tavoitteet ja erityisesti työllisyyttä koskevat suuntaviivat[10]. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä työvoimaperusteinen maahanmuutto voi kuitenkin osaltaan edistää väestönkehityksen vaikutusten tasoittamista osana Lissabonin strategian kattavaa toimenpidepakettia, jonka tarkoituksena on lisätä EU:n talouden kilpailukykyä. Työvoimaperusteinen maahanmuutto on keskeinen keino tyydyttää työmarkkinoiden nykyiset ja tulevat tarpeet ja siten varmistaa talouden kestävyys ja kasvu.

2. TYÖVOIMAPERUSTEISTA MAAHANMUUTTOA KOSKEVAT LAINSÄÄDÄNTÖTOIMET

Vihreän kirjan avulla toteutettu julkinen kuuleminen vahvisti, että tällä alalla on tarpeen laatia EU:n yhteiset säännöt. Samalla komissio sai hyödyllisiä taustatietoja, joiden pohjalta se voi esittää realistisia ja huolellisesti punnittuja ehdotuksia.

Julkisen kuulemisen yhteydessä tuotiin esille, että olisi hyödyllistä laatia yleiset suuntaviivat, jotka kattavat EU:n jäsenvaltioiden työmarkkinoille pyrkivien kolmansien maiden kansalaisten maahantulon edellytykset. Jäsenvaltiot itse eivät kuitenkaan riittävästi kannattaneet tällaista lähestymistapaa. Lisäksi tarvitaan joustavuutta, jotta voidaan täyttää kansallisten työvoimamarkkinoiden eriävät tarpeet. Siksi näyttäisikin siltä, että läpinäkyvyyttä, EU:n lainsäädännön tehokkuutta sekä eriarvoisen kohtelun kieltoa koskevat tavoitteet voitaisiin paremmin saavuttaa erilaisilla kohdennetuilla täydentävillä toimenpiteillä, eli yleisen puitedirektiivin ja neljän erityissäädöksen avulla. Säädöspaketin tarkoituksena on vähentää byrokratiaa ja kehittää joustavia välineitä, joiden avulla kaikille työvoimamuuttajille voidaan tarjota oikeudenmukainen ja oikeuksiin perustuva maahantulomenettely. Toisaalta maahantuloedellytykset on määriteltävä siten, että ne houkuttelevat juuri sellaisia maahanmuuttajaryhmiä, joita EU:ssa eniten tarvitaan.

Toisin kuin vuonna 2001 tehdyssä taloudellisista syistä tapahtuvaa maahanmuuttoa koskevassa direktiiviehdotuksessa (jonka tarkoituksena oli säännellä kaikkien joko työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toimivien kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksiä), tässä paketissa käsitellään ainoastaan tiettyihin

---

9 EU:n 25 jäsenvaltion kausitasoitettu työttömyys oli syyskuussa (ja elokuussa) 2005 keskimäärin 8,6 prosenttia. Eri maiden luvut vaihtelivat Irlannin 4,3 prosentista Puolan 17,7 prosenttiin. Syyskuussa 2004 työttömyys oli 9,0 prosenttia (Eurostat: 141/2005).

10 Neuvoston päätös, tehty 12 päivänä heinäkuuta 2005, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen suuntaviivoista.

ryhmiin kuuluvien työvoimamuuttajien maahanpääsyn edellytyksiä ja siihen liittyviä menettelyjä. Lisäksi siinä on tarkoitus säätää oikeuksista, jotka kuuluvat työsuhteessa olevalle kolmannen maan kansalaiselle sen jälkeen, kun hänelle on myönnetty maahanpääsy jonkun jäsenvaltion alueelle.

Ennen ehdotusten laatimista on tarkoitus neuvotella eri alojen asiantuntijoiden kanssa. Ehdotusten taloudellinen vaikutus työllisyyteen ja kasvuun otetaan huomioon asianmukaisella tavalla.

Toimenpidepaketti ei ole tyhjentävä. Tarvittaessa voidaan esittää myös muita ehdotuksia aloilla, joilla tarvitaan lisätutkimuksia (esimerkiksi tilanteet, joissa työvoimamuuttajan työllistyminen edellyttää henkilökohtaista kontaktia tulevan työnantajan kanssa, sekä itsenäisten ammatinharjoittajien asema).

2.1. Yleinen puitedirektiivi

Samalla hakemuksella haettavaa yhdistettyä työ- ja oleskelulupaa lukuun ottamatta yleisessä puitedirektiivissä ei käsitellä työvoimamuuttajien maahantulon edellytyksiä eikä siihen liittyviä menettelyjä, vaan niistä säädetään erityissäädöksissä. Puitedirektiivi ei myöskään vaikuta yhteisön kansalaisten etuuskohteluperiaatteen[11] soveltamiseen.

Yleissäädöksen päätarkoituksena on taata yhteiset oikeudet kaikille sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka jo työskentelevät laillisesti jossakin jäsenvaltiossa mutta joilla ei vielä ole oikeutta EU:n alueella pitkään oleskelleille myönnettävään asemaan. Tämä olisi oikeudenmukaista niitä maahanmuuttajia kohtaan, jotka tukevat Euroopan talouselämää sekä työpanoksellaan että veronmaksajina. Samalla edistettäisiin tasapuolisten toimintaedellytysten luomista EU:n alueella. Tässä yhteydessä on käsiteltävä myös tutkintojen ja muiden kelpoisuusasiakirjojen tunnustamiseen liittyviä kysymyksiä, jotta voidaan välttää se, että maahanmuuttajat joutuvat toimimaan työtehtävissä, joihin he ovat selvästi ylikoulutettuja, mikä on menetys sekä maahanmuuttajan tulojen ja taitojen että tämän lähtö- ja asuinmaan kannalta.

Voitaisiin ehdottaa samalla hakemuksella haettavan yhdistetyn työ- ja oleskeluluvan käyttöönottoa. Lupa olisi työntekijän hallussa oleva asiakirja, johon liitettäisiin uusimman teknologian mukaiset biometriset tunnisteet. Tällainen lupa ei edellyttäisi huomattavaa puuttumista jäsenvaltioiden sisäisiin menettelyihin, mutta se yksinkertaistaisi menettelyjä sekä maahanmuuttajien että työnantajien kannalta. Väärinkäytösten ja pimeän työvoiman torjumiseksi työnantajalle voitaisiin määrätä taloudellinen vastuu työntekijöistä samaan tapaan kuin tutkijoita koskevassa direktiivissä. Luvan voimassaolo olisi tiukasti sidottava lailliseen työsopimukseen. Poikkeuksista tähän periaatteeseen voitaisiin säätää erityiskysymyksiä koskevissa direktiiveissä kansallisten työmarkkinaedellytysten niin vaatiessa.

---

[11] *Jäsenvaltiot ottavat huomioon pyynnöt, jotka koskevat pääsyä niiden alueelle työskentelyä varten, ainoastaan kun jossakin jäsenvaltiossa tarjolla olevaan työhön ei voida käyttää kansallista tai yhteisön työvoimaa tai yhteisön ulkopuolista työvoimaa, joka oleskelee pysyvästi ja laillisesti kyseisessä jäsenvaltiossa ja joka jo kuuluu kyseisen jäsenvaltion tavanomaisiin työmarkkinoihin* (neuvoston päätöslauselma, annettu 20 päivänä kesäkuuta 1994, neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/1968 yhteydessä). On huomattava, että 16. huhtikuuta 2003 ja 25. huhtikuuta 2005 allekirjoitetuissa liittymissopimuksissa annetaan jäsenvaltioiden työmarkkinoille pääsyssä etusija työntekijöille, jotka ovat jäsenvaltioiden kansalaisia, ja jätetään kolmansien maiden kansalaiset toissijaiseen asemaan.

2.2. Neljä erityisdirektiiviä

On pohdittu, olisiko erityisjärjestelyjä koskevat ehdotukset paras jaotella talouden alojen vai suurimpien maahanmuuttajaryhmien perusteella. Eri jäsenvaltioiden väestöennusteiden, sosiaaliolojen ja työmarkkinarakenteiden sekä suuntausten ja tarpeiden eroavuuksien vuoksi nykytilanteessa ei pidetty taloudellisesti ja sosiaalisesti järkevänä antaa säädöksiä, jotka koskevat yksittäisiä aloja, sillä ne saattaisivat vaikeuttaa kansallisten työmarkkinoiden toimintaa. Toisaalta julkisessa kuulemisessa nousi selkeästi esiin, että jäsenvaltiot ovat kiinnostuneita tietyistä työntekijäryhmistä, joita ne tarvitsevat. On myös tarkoitus ottaa tasapuolisesti huomioon sekä niiden jäsenvaltioiden edut, jotka ottaisivat mielellään vastaan korkeasti koulutettuja työntekijöitä, että niiden jäsenvaltioiden edut, jotka tarvitsevat lähinnä kausityöntekijöitä. Erityissäädökset täydentävät puitedirektiiviä ja niitä sovelletaan ainoastaan palkattuihin työntekijöihin.

Yleisperiaatteena on, että maahanpääsyn edellytyksenä olisi oltava työsopimus ja tarveharkintaa koskevien vaatimusten täyttyminen. Poikkeukset saattavat olla tarpeen erityisten rakenteellisten tai väliaikaisten tarpeiden täyttämiseksi tietyillä talouden aloilla, tietyissä ammateissa tai tietyillä maantieteellisillä alueilla. On huolehdittava siitä, että noudatetaan EY:n tai EY:n ja sen jäsenvaltioiden tekemiä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka liittyvät erityisesti yhteiseen kauppapolitiikkaan. Myös eettiset säännöt olisi otettava huomioon, kun palkataan työntekijöitä aloille, joilla on olemassa aivoviennin riski. Esimerkiksi pula terveydenhuoltohenkilöstöstä on maailmanlaajuinen ongelma, mutta se koskettaa erityisen kipeästi tiettyjä Afrikan maita, joissa aivovienti pahentaa ongelmaa. Etenkin terveydenhuoltohenkilöstöä palkattaessa on siis kiinnitettävä erityisen kattavasti ja johdonmukaisesti huomiota eettisiin sääntöihin.[12]

2.2.1. Ehdotus direktiiviksi korkeasti koulutettujen työntekijöiden maahantulon ja oleskelun edellytyksistä[13]

Useimpien jäsenvaltioiden työmarkkinoilla on pulaa joidenkin alojen korkeasti koulutetuista työntekijöistä. Lisäksi viimeaikaiset tutkimukset osoittavat, että Välimeren alueella sijaitsevista Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan maista tulevista ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajista, joilla on korkeakoulutus, 54 prosenttia asuu Kanadassa ja Yhdysvalloissa. Euroopassa taas asuu 87 prosenttia niistä, joilla on enintään ensimmäisen tai toisen asteen koulutus.[14] Tilannetta voitaisiin helpottaa laatimalla yhteinen erityismenettely, joka nopeuttaisi korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien valintaa ja loisi edellytykset, jotka houkuttelisivat heitä valitsemaan Euroopan. Tähän liittyen on tarkoitus arvioida, olisiko menettelyssä säädettävä myös työntekijöiden liikkuvuudesta EU:n sisällä vai olisiko laadittava kunnianhimoisempi ehdotus, jonka tavoitteena olisi esimerkiksi EU:n työlupa (”EU:n vihreä kortti”). Tällaisen luvan myöntäisi yksi jäsenvaltio, mutta se olisi voimassa koko EU:n alueella. Luvan myöntämisessä olisi toki noudatettava sääntöjä, jotka säätelevät pääsyä kansallisille työmarkkinoille.

Maahanmuuttajatyövoiman tarpeen vaihteluun[15] voidaan varautua vain ottamalla käyttöön joustavia yksinkertaistettuja menettelyjä. Ehdotuksessa voisi olla lauseke, jonka nojalla menettelyä voitaisiin soveltaa myös silloin kun tarvitaan muita kuin korkeasti koulutettuja,

---

12 KOM (2005)642.
13 Koskee muita kuin tutkijoita.
14 CARIM 2005 Report (s. 21).
15 Ks. alaviite 1.

mutta tiettyyn ryhmään kuuluvia (esimerkiksi ammattikoulutuksen saaneita) työntekijöitä tai silloin kun työvoimapula on keskittynyt tietyille maantieteellisille alueille. Ainoa velvoite olisi, että lausekkeen soveltamisesta olisi ilmoitettava maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskevan keskinäisen tiedotusjärjestelmän kautta.

2.2.2. Ehdotus direktiiviksi kausityöntekijöiden maahantulon ja oleskelun edellytyksistä

Tietyillä aloilla, lähinnä maataloudessa sekä rakennus- ja matkailualalla, tarvitaan säännöllisesti kausityöntekijöitä. Näillä aloilla työskenteleekin paljon maahanmuuttajia laittomasti kehnoissa olosuhteissa. Ehdotetun järjestelyn mukaan kolmansien maiden kansalaisille voitaisiin myöntää työ- ja oleskelulupa, jonka perusteella he voisivat tehdä työtä tietyn ajanjakson (muutaman kuukauden) vuodessa 4–5 vuoden ajan. Väärinkäytösten välttämiseksi lupa leimattaisiin sekä maahantulon että maastapoistumisen yhteydessä.

Tarkoituksena on saada jäsenvaltioihin riittävästi työvoimaa ja taata samalla asianomaisille maahanmuuttajille turvattu oikeudellinen asema ja säännöllinen työskentelymahdollisuus. Näin voitaisiin suojata tätä erityisen heikossa asemassa olevaa työntekijäryhmää ja tukea asianomaisten lähtömaiden kehitystä.[16] Kausityöntekijöiden maahantulon salliminen ei olisi ristiriidassa EU:n korkeiden työttömyyslukujen kanssa, sillä EU:n kansalaiset ja EU:n alueella jo asuvat maahanmuuttajat eivät yleensä ole halukkaita työskentelemään tehtävissä, joihin kausityöntekijöitä tarvitaan.

2.2.3. Ehdotus direktiiviksi menettelyistä, joilla säännellään yhtiönsä toiseen maahan väliaikaisesti lähettämien henkilöiden maahantuloa sekä väliaikaista asumista ja oleskelua maassa

Tämä järjestelmä käsittää yhteiset menettelyt, joilla säännellään yhtiönsä toiseen maahan väliaikaisesti lähettämien henkilöiden maahantuloa sekä väliaikaista asumista ja oleskelua maassa. Nämä menettelyt eivät vaikuta EY:n tai EY:n ja sen jäsenvaltioiden tekemiin kansainvälisiin sitoumuksiin. Jotta kansainvälisten yritysten avainhenkilöstö ja asiantuntijat voisivat siirtyä EU:n sisällä vapaasti maasta toiseen, olisi säädettävä myös lähetettyjen työntekijöiden liikkuvuudesta EU:n sisällä, koska tämä olisi EU:n tasolla toteutetusta toimenpiteestä saatava selkeä lisäarvo.

2.2.4. Ehdotus direktiiviksi palkattujen harjoittelijoiden maahantulon ja oleskelun edellytyksistä

Kyseessä on erityinen harjoittelun muoto, josta ei ole annettu yhteisiä sääntöjä (toisin kuin palkattomasta harjoittelusta[17]), ja siksi on tärkeää täyttää tämä lainsäädännön aukko. Kun kolmansien maiden kansalaisille annetaan tilaisuus hankkia tietoja ja taitoja EU:n alueella suoritettavan harjoittelun yhteydessä, voidaan samalla edistää osaamiskiertoa, josta on hyötyä sekä lähettävälle että vastaanottavalle maalle. On kuitenkin pyrittävä välttämään väärinkäytökset, niin ettei harjoittelijoita todellisuudessa käytetä alipalkattuina tilapäisinä työntekijöinä.

---

16 KOM(2005) 390.

17 Direktiivi 2004/114/EY.

2.3. Muut lainsäädäntötoimet

Kaikissa laillista maahanmuuttoa ja turvapaikkaa koskevissa direktiiveissä on säännöksiä, jotka koskevat kyseisten kolmansien maiden kansalaisten työhönpääsyä.[18] Arvioinnin perusteella voitaisiin laatia ehdotuksia näiden direktiivien muuttamisesta siten, että lainsäädäntöjä voitaisiin yhdenmukaistaa enemmän jo ennen direktiiveissä säädettyä puolivälitarkastelua.

3. TIETÄMYKSEN LISÄÄMINEN JA TIEDOTTAMINEN

Eri tahot ilmaisivat kuulemisen yhteydessä selkeästi, että EU:n toiminnan lisäarvo perustuu siihen, että tietoa maahanmuuton eri näkökohdista saadaan enemmän ja että sitä voidaan vaihtaa ja levittää tehokkaammin. Ne totesivat myös, että on tärkeää keskustella toimintamalleista ja lisätä tietämystä. Tätä varten onkin tarkoitus kehittää lähivuosina useita välineitä, joiden avulla voidaan merkittävästi parantaa käytettävissä olevien tietojen saatavuutta, vaihtoa ja koordinointia. Esitetty toimenpideluettelo ei ole tyhjentävä, vaan sitä voidaan täydentää erilaisilla muilla toimenpiteillä.

3.1. Tiedottaminen ja keskustelu toimintamalleista

Vuoden 2007 loppuun mennessä on tarkoitus avata EU:n maahanmuuttoasioiden portaali, jossa käsitellään maahanmuuttoon liittyviä EU:n politiikkoja ja lainsäädäntöä sekä julkaistaan uutisia ja muuta tiedotusmateriaalia kuten tuloksia kansainvälisellä ja EU:n tasolla suoritetuista tutkimuksista. Portaaliin kootaan myös linkkejä asianomaisille kansallisille sivustoille, Euroopan työnvälitysverkostoon (EURES) ja myöhemmin avattavalle kotouttamista koskevalle EU:n sivustolle. Maahanmuuttoa koskevista EU:n politiikoista on tarkoitus laatia erityisiä tiedotuskampanjoita sekä tehdä lisäselvityksiä erityisesti työnhakijoiden luvista ja korkeasti koulutetuille työntekijöille tarkoitetuista järjestelyistä.

Kohdennettujen EU:n toimien avulla tuetaan asianomaisten tahojen välistä keskustelua ja kokemustenvaihtoa. Vuonna 2006 vietetään työntekijöiden liikkuvuuden ja vuonna 2007 yhdenvertaisten mahdollisuuksien eurooppalaista teemavuotta. Niiden yhteydessä huomion kohteena sekä keskustelun ja toimenpiteiden aiheena ovat myös kolmansista maista tuleviin maahanmuuttajiin liittyvät kysymykset.

Sen lisäksi, että komissio valvoo voimassa olevien säädösten täytäntöönpanoa, se tukee tietämyksen lisäämistä, tiedottamista ja koulutusta sekä kansallisella että EU:n tasolla.

3.2. Euroopan ammatillisen liikkuvuuden portaali (EURES)

Kuulemisen yhteydessä kävi ilmi, että Euroopan ammatillisen liikkuvuuden portaalin tarjoamia palveluita ja EU:n työntekijöiden liikkuvuuden kehittämiseen tarkoitettua EURES-verkostoa[19] voitaisiin hyödyntää myös kolmansien maiden kansalaisten työvoimaperusteisen maahanmuuton edistämisessä. EURES-suuntaviivojen tulevan tarkistuksen yhteydessä onkin tilaisuus vastata joihinkin edellä esitettyihin kysymyksiin mukauttamalla ja laajentamalla portaalin kautta tarjottavia palveluita (esim. tiedottamalla säännöllisesti työllistymismahdollisuuksista Euroopassa, EU:n työmarkkinasuuntauksista jne.). Näin

---

18 Liite III.

19 http://europa.eu.int/eures

voidaan optimoida synergiaedut myöhemmin avattavan EU:n maahanmuuttoportaalin ja tutkijoiden liikkuvuutta koskevan eurooppalaisen portaalin kanssa.[20] Vuosia 2007–2010 koskevilla uusilla suuntaviivoilla luodaan keskipitkän aikavälin kehys, jonka puitteissa tarvittavat muutokset voidaan tehdä.

3.3. Euroopan muuttoliikkeiden verkosto

Euroopan muuttoliikkeiden verkoston tarkoituksena on antaa Euroopan unionille ja sen jäsenvaltioille ja pitkällä tähtäimellä myös suurelle yleisölle puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista.[21] Vihreällä kirjalla Euroopan muuttoliikkeiden verkoston tulevaisuudesta[22] käynnistettiin julkinen kuuleminen, jonka tulosten perusteella selvitetään tulevat painopistealat, kehitetään asianmukaiset rakenteet ja toteutetaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että toiminnasta saadaan tyydyttäviä tuloksia ja käytettävissä olevia tietoja voidaan parantaa. Samalla pohditaan, miten nykyisiä ja myöhemmin käyttöön otettavia muuttoliikettä koskevia EU:n verkostoja ja tietolähteitä voitaisiin hyödyntää tehokkaammin.

4. KOTOUTTAMINEN

Maahanmuutosta, kotouttamisesta ja työllisyydestä vuonna 2003 laaditussa tiedonannossa korostettiin, että pääsy työmarkkinoille on kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisen olennainen edellytys. Vuonna 2005 komissio esitti tiedonannossa *Yhteinen toimintasuunnitelma kotouttamiselle* puitteet kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiselle Euroopan unionissa. Komissio seuraa aktiivisesti tiedonannon perusteella toteutettavia toimia. Neuvosto on esittänyt tukensa tässä tiedonannossa esitetyille suuntaviivoille yhteistä kotouttamissuunnitelmaa koskevissa päätelmissä, jotka se hyväksyi joulukuussa 2005.

Koska kotouttaminen liittyy moniin eri aloihin kuten työllisyyteen, kaupunkipolitiikkaan ja koulutukseen, komissio varmistaa yhteisten toimien avulla, että siihen liittyvät painopisteet otetaan johdonmukaisesti huomioon eri aloilla. Eri aloja varten suositeltaviin toimenpiteisiin[23] kuuluvat laillisille maahanmuuttajille ja näiden huollettaville tarkoitettujen tutustuttamisohjelmien ja muiden toimien tehostaminen. Lisäksi olisi laadittava tietopaketteja äskettäin saapuneille työvoimamaahanmuuttajille ja järjestettävä kieli- ja kansalaistiedon kursseja, jotta maahanmuuttajat voivat oppia ymmärtämään ja kunnioittamaan yhteisiä eurooppalaisia ja kansallisia arvoja ja hyödyntämään niitä itsekin. Kotouttamista tuetaan edelleen yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen sekä kulttuuriin liittyvin aloittein.

EU tukee jäsenvaltioiden kotouttamistoimia eri rahoitusvälineillä, joihin kuuluvat mm. kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevat valmistelutoimet (INTI). Vuosien 2007–2013 rahoitusnäkymien puitteissa komissio on ehdottanut uuden, kohdennetun solidaarisuusvälineen eli kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevan eurooppalaisen rahaston perustamista. Rahaston tavoitteet liittyvät kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisessa ilmeneviin haasteisiin ja täydentävät siten Euroopan sosiaalirahaston (ESR) toimia. Tavoitteet perustuvat oikeus- ja sisäasioiden neuvoston marraskuussa 2004 hyväksymiin kotouttamista koskeviin yhteisiin perusperiaatteisiin.

---

20 http://europa.eu.int/eracareers
21 Laekenin Eurooppa-neuvosto.
22 KOM(2005) 606.
23 Lisätietoja asiakirjassa KOM(2005) 389.

Euroopan sosiaalirahastoa kaudella 2007–2013 koskevassa asetusluonnoksessa mainitaan erityisenä painopistealueena tavoite lisätä maahanmuuttajien osallistumista työelämään ja lujittaa heidän sosiaalista integroitumistaan. Komissio pyrkii erityisesti varmistamaan, että tämän painopistealueen toteuttamiseen osoitetaan asianmukaiset varat ja että toiminta on tehokasta. Neuvottelemalla kansallisia strategisia puitteita ja niitä vastaavia operatiivisia ohjelmia varmistetaan, että EU:n varoja käytetään tulevina vuosina tehokkaasti tämän tavoitteen edistämiseen. Eräitä kotouttamistoimia tuetaan myös Euroopan aluekehitysrahastosta.

5. YHTEISTYÖ LÄHTÖMAIDEN KANSSA

Kuulemisen perusteella on selkeästi tarpeen tehostaa kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä taloudellisista syistä tapahtuvan maahanmuuton alalla ja kehittää aloitteita, jotka tarjoavat etuja sekä lähtö- että kohdemaille ja työvoimamuuttajille. Yhtenä toimintamuotona voisi olla kehitysmaista EU:hun tulevien koulutettujen työntekijöiden maahanmuuton seuraaminen, jotta voitaisiin selvittää, mitä aloja ja lähtömaita aivovienti erityisesti koskee. EU:n ja lähtömaiden olisi pyrittävä löytämään tähän ongelmaan ratkaisuja yhteisissä neuvotteluissa. Lisäksi komissio korostaa, että on tärkeää levittää lähtömaissa enemmän tietoa EU:hun suuntautuvan laillisen maahanmuuton mahdollisuuksista ja edellytyksistä, minkä vuoksi se aikoo kehittää nykyisten tietolähteiden toimintaa.

Muita aloitteita voitaisiin esittää jäljempänä mainituilla aloilla, ja EU voi mahdollisuuksien mukaan myöntää rahoitusta niiden toteuttamiseen.

5.1. Kiertosiirtolaisuuden ja paluumuuton tukeminen

Tiedonannossa *Muuttoliikkeen ja kehityksen yhteydestä* korostetaan, että on tärkeää helpottaa paluumuuttoa ja kiertosiirtolaisuutta. Tiedonannon seurantatoimet, joihin sisältyy myös erityistoimenpiteitä, voivat osaltaan merkittävästi edistää taloudellisista syistä tapahtuvaa maahanmuuttoa koskevan EU:n politiikan kehittämistä. Direktiivi EU:n alueella pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta tarjoaa jo nyt kiinnostavia mahdollisuuksia. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi sallia paluumuuttajien säilyttää tämän aseman pidempään kuin 9 artiklassa säädetyn yhden vuoden ajan. Lisäksi on tarkoitus laatia toteutettavuustutkimuksia mahdollisista uusista toimenpiteistä. Paluumuuttajille voitaisiin esimerkiksi myöntää pitkäaikaisia monikertaviisumeja ja entisille maahanmuuttajille voitaisiin antaa etusija uuden oleskeluluvan myöntämisessä yksinkertaistetun menettelyn mukaisesti entisessä kohdemaassa tapahtuvaa väliaikaista työskentelyä varten. Tätä varten voitaisiin perustaa EU:n tietokanta kolmansien maiden kansalaisista, jotka ovat poistuneet EU:n alueelta väliaikaisen oleskelu- tai työluvan umpeutumisen jälkeen. Tällaista tietokantaa koskeva toteutettavuus- tai tarpeellisuustutkimus voitaisiin suorittaa esimerkiksi maahantulo-maastapoistumisjärjestelmää[24] koskevan vaikutustenarvioinnin yhteydessä.

Lisäksi EU:n olisi aktiivisesti tehostettava toimia väliaikaista maahanmuuttoa koskevien järjestelyjen kehittämiseksi. Niiden avulla voitaisiin maksimoida kaikille osapuolille koituva hyöty, kun voitaisiin vastata jäsenvaltioiden työvoimatarpeisiin ja edistää samalla lähtömaiden kehitystä, sillä paluumuuttajat vievät kotimaahan palatessaan mukanaan myös EU:n alueella hankkimansa tiedot ja taidot ja muut edut.

---

[24] KOM(2005) 597.

Hallittua väliaikaista ja kiertosiirtolaisuutta koskevista järjestelyistä on tarkoitus säätää jossakin 2.2 kohdassa mainituista erityissäädöksistä.

5.2. Koulutus lähtömaassa

Riippumatta siitä, järjestettäisiinkö maahanmuuttajille erityisiä kotouttamistoimia jo lähtömaassa, siellä voitaisiin järjestää ammatti- ja kielikursseja, jotka kehittäisivät heidän taitojaan ja auttaisivat heitä sopeutumaan paremmin EU:n työvoimatarpeisiin. Tämä helpottaisi myös laillisen työnantajan löytymistä. Onkin tarkoitus selvittää huolellisesti, olisiko poliittisesti asianmukaista sekä teknisesti ja taloudellisesti mahdollista tukea EY:n rahoituksen avulla tällaisten koulutusjärjestelyjen luomista paikallisviranomaisten ja/tai valtiosta riippumattomien tahojen toimesta.

Riippumatta siitä, millaisia toimia päätetään toteuttaa, tällaiselle kurssille osallistumista ei pitäisi asettaa työntekijän maahanpääsyn ehdoksi, joskin se voisi helpottaa maahanpääsyä.

6. PÄÄTELMÄ

Tämä toimintapoliittinen suunnitelma on komission vastaus sille Haagin ohjelmassa esitettyyn toimeksiantoon ja julkisen kuulemisen yhteydessä esitettyihin ideoihin ja ehdotuksiin. Konkreettisia toimia on tarkoitus esittää seuraavien neljän vuoden kuluessa. Lisäksi laaditaan täydentäviä selvityksiä ja analyyseja (ks. liite I). Aikanaan on tarkoitus järjestää myös neuvotteluja ja kuulemisia jäsenvaltioiden asiantuntijoiden, työmarkkinaosapuolten ja muiden asianomaisten tahojen kanssa.

LIITTEET

I. Roadmap for the proposed measures

This roadmap should be considered as indicative and not exhaustive, as other actions may be scheduled in the coming years. It gives an overview of the Commission's intentions, but its implementation will depend, amongst other things, on the necessary preliminary work – including impact assessments and consultations – to be carried out before putting forward the concrete proposals, as explained in the main text of the policy plan on legal migration.

Year	Policy Plan section	Actions envisaged
2006	2.	Discussion with and consultation of the relevant experts (from Member States, the other EU institutions and international organisations , social partners, civil society, etc) in preparation of the possible legislative instruments for the entry and residence of third-country nationals (will continue throughout the 2006-2009 period).
	3.1.	- Research studies and dissemination of available results (will continue throughout the 2006-2009 period), in particular studies on job-seekers permits and on highly skilled schemes, including the creation of a possible EU green card system (for 2006); - Activities under the umbrella of the European Year of Workers Mobility - Feasibility analysis and possibly pilot phase of the EU migration portal.
	3.2.	Development of the new EURES Guidelines
	3.3.	- Analysis of the contributions to the Green Paper on the Future of the European Migration Network (EMN), adopted in 2005, and selected expert meeting (March 2006); - Depending on the outcome of the public consultation: decision on the future of EMN and, if it is to be maintained, adoption by the Commission of a proposal to provide a legal base for the network (second half of 2006).
	4.	- Implementation of measures for integration via the ESF (will continue throughout the 2006-2009 period); - Annual call for proposals for preparatory actions for integration of third-country nationals INTI. INTI should be followed by the European Fund for the Integration of third-country nationals proposed by the Commission under the financial perspectives 2007-2013; - Handbook on integration for policy-makers and practitioners – second

		edition, covering also integration in the labour market; - Integration website: pilot phase. It will also contain best practice in the area of integration in the labour market.
	5.	- With a view to foster and facilitate circular migration, analysis of the transposition and implementation in particular of Art. 9 of Council directive 2003/109/EC (long-term residents) by the Member States (to be continued in 2007); - Feasibility studies on long-term multi-entry visas and on how to effectively implement circular migration. - Availability of financial support under EU financial instruments for pilot projects for the creation of training structures in the countries of origin (from 2006).
2007	2.1. 2.2.1.	- Presentation by the Commission of proposals for the framework directive and for the directive on the conditions of entry and residence of highly skilled workers (negotiations in Council will start in 2007 and, if necessary, continue in 2008).
	2.3.	Starting a process of reflection on the revision of existing directives based on the actual implementation by the Member States, including discussion with the relevant stakeholders (will be carried out throughout the period according to the transposition date of the different measures).
	3.1.	- Activities under the umbrella of the European Year of Equal Opportunities; - Launch of information campaigns explaining the EU policies on immigration (continuation in the following years); Setting-up of an operational EU migration portal (end of 2007).
	3.2.	- Adaptation of the EURES portal.
	3.3.	- Depending on the outcome of 2006 consultation: start-up of 'new' EMN, i.e. with legal basis and new structure resulting from the Green Paper consultation and legal basis procedure, definition of longer term priorities (for next two years) and further consolidation and active incorporation of representatives from all the Member States.
	4.	European Integration Forum to bring together a range of stakeholders at EU level, including social partners and local authorities.
	5.	- Feasibility of a system to monitor migration of skilled workers from developing countries to the EU with a view to identifying significant cases of brain drain;

		- Feasibility of workable temporary migration schemes, including incentives to foster the voluntary return of migrants; - Feasibility/opportunity analysis of the database of third-country nationals having left the EU at the end of their temporary residence/work permit ("returnees database"); - Conference with the Member States, third-countries and other relevant stakeholders on how to concretely encourage and develop brain circulation and return migration.
2008	2.2.2	- Presentation by the Commission of a proposal for a directive on the conditions of entry and residence of seasonal workers.
	2.3.	Proposals for amendments of the existing directives, where necessary and based on the 2007 analysis and consultations (could continue in 2009 and after).
	3.2.	Follow-up activities on the EURES portal.
	4.	- Impact assessment on the implementation of measures to support integration via the ESF and, if necessary, via other Community instruments;
	5.	- Setting up of a system to monitor migration of skilled workers from developing countries to the EU with a view to identifying significant cases of brain drain; - Based on the 2007 feasibility analysis, possible proposal for setting up the "returnees database".
2009	2.2.3. 2.2.4	- Presentation by the Commission of two proposals for a directive on the procedures regulating the entry into, temporary stay and residence of intra-corporate transferees and on the conditions of entry and residence of remunerated trainees;
	5.	- Based on preceding studies and feasibility analysis, possible presentation of proposals for concretely support circular and return migration.

II. Bibliography

The following bibliography contains the full reference of the documents and legislative instruments and proposals quoted in the Policy Plan, together with other documents which are considered of relevance for the issues discussed in the text. It must nevertheless not be considered as exhaustive of the literature/instruments existing in this field.

A. *Article 63 of the EC Treaty*:

"The Council […] shall adopt:

[…]

3. measures on immigration policy within the following areas:

(a) conditions of entry and residence, and standards on procedures for the issue by Member States of long-term visas and residence permits, including those for the purpose of family reunion,

(b) illegal immigration and illegal residence, including repatriation of illegal residents;

4. measures defining the rights and conditions under which nationals of third countries who are legally resident in a Member State may reside in other Member States.

Measures adopted by the Council pursuant to points 3 and 4 shall not prevent any Member State from maintaining or introducing in the areas concerned national provisions which are compatible with this Treaty and with international agreements. […]"

B. *Legislative instruments and proposals:*

(1) Council Directive 2005/71/EC of 12 November 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research;

(2) Council Recommendation 2005/762/EC of 12 October 2005 to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community;

(3) Recommendation 2005/761/EC of the European Parliament and of the Council of 28 September 2005 to facilitate the issue by the Member States of uniform short-stay visas for researchers from third countries travelling within the Community for the purpose of carrying out scientific research;

(4) Proposal for a Council Decision on the establishment of a mutual information procedure concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration, COM(2005)480 final;

(5) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on migration and international protection, COM(2005)375 final;

(6) Council Decision of 12 July 2005 on guidelines for the employment policies of the Member States, OJ L 205 of 06.08.2005 (New Lisbon Agenda).

(7) Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service (applicable as of 12 January 2007);

(8) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006)

(9) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

(10) Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality;

(11) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities (COM(2001)386);

(12) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

(13) Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

(14) Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on the admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

(15) Council Resolution of 30 November 1994 relating to the limitations admission of third-country nationals to the territory of the Member States for the purpose of pursuing activities as self-employed persons;

(16) Council Regulation (EEC) n°1612/1968 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference").

C. *Commission Communications:*

(1) Communication from the Commission on *EU/EC Strategy for Action on the Crisis in Human Resources for Health in Developing Countries*, COM(2005) 642;

(2) Communication from the Commission on *Priority actions for responding to the challenges of migration: first follow up to Hampton Court*, COM(2005)621 final;

(3) Green paper on *The future of the European migration network*, COM(2005)606 final;

(4) Communication from the Commission on *Improved effectiveness, enhanced interoperability and synergies among European databases in the area of Justice and Home Affairs*, COM(2005)597 final;

(5) Communication from the Commission on *European values in the globalised world: Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government*, COM(2005)525 final;

(6) Communication from the Commission on *A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, COM (2005)389 final;

(7) Communication from the Commission on *Migration and Development: Some concrete orientations*, COM (2005)390 final;

(8) Green Paper on *Confronting demographic change: a new solidarity between the generations*, COM(2005)94 final;

(9) Green Paper on *An EU approach to managing economic migration*, COM(2004)811 final;

(10) Communication from the Commission *Study on the links between legal and illegal immigration*, COM (2004)412 final;

(11) *First Annual Report on Migration and Integration*, COM(2004)508 final;

(12) Communication from the Commission on *Immigration, integration and employment*, COM(2003)336 final;

(13) Communication from the Commission on *Integrating migration issues in the EU relations with third countries*, COM(2002)703 final;

(14) Communication from the Commission on *A Community immigration policy*, COM(2000)757 final;

D. Eurostat publications and statistics:

(15) Eurostat, Euro-indicators, news release, 141/2005 of 4 November 2005, *Unemployment data of September 2005* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005_MONTH_11/3-04112005-EN-BP.PDF).

(16) Eurostat, Statistics in Focus, Population and Social Conditions, 15/2005, *Population in Europe 2004 – First results* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-015/EN/KS-NK-05-015-EN.PDF).

(17) Eurostat, news release, STAT/05/48 of 8 April 2005, *Population projections 2004-2050* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005_MONTH_04/3-08042005-EN-AP.PDF).

E. Studies and other documents:

(18) Council Conclusions on *A Common Agenda for Integration*, Council Document 14390/05 of 1-2 December 2005;

(19) European Commission, *The 2005 EPC projections of age-related expenditure (2004-2050) for the EU-25 Member States: underlying assumptions and projection*

methodologies, European Economy Special Reports N°19, November 2005 (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasional_papers/2005/ocp19en.pdf);

(20) European Commission – European University Institute – CARIM, *Mediterranean Migration – 2005 report*, (http://www.carim.org/Publications/AR2005CARIM.pdf);

(21) European Commission, DG Justice, Freedom and Security, *Handbook on integration for policy makers and practitioners*, November 2004, written by the Migration Policy Group, Brussels. The handbook can be downloaded from the following address: http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf;

(22) *Common Basic Principles on integration*, Council Document 14615/04 of 19 November 2004;

(23) Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC;

(24) *Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity*, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.

D. International organisations' studies and documents:

(25) Report of the Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world: New directions for action*, November 2005 (www.gcim.org);

(26) World Bank report, *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, eds. M. Schiff and C. Özden, New York October 2005 (http://econ.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=1572893&contentMDK=20693491&pagePK=64168182&piPK=64168060);

(27) ILO action plan on migrant workers adopted by the 2004 International Labour Conference(http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/ilcmig_res-eng.pdf);

(28) International Labour Organisation, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy* (http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf), Geneva 2004.

III. EU acquis concerning the right to work for third-county nationals

Directive	Transposition deadline	Article(s) concerning the right to work	Text of the Article
1. Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal L 212, 07/08/2001 P. 0012 - 0023	31.12.2002	12	The Member States shall authorise, for a period not exceeding that of temporary protection, persons enjoying temporary protection to engage in employed or self-employed activities, subject to rules applicable to the profession, as well as in activities such as educational opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience. For reasons of labour market policies, Member States may give priority to EU citizens and citizens of States bound by the Agreement on the European Economic Area and also to legally resident third-country nationals who receive unemployment benefit. The general law in force in the Member States applicable to remuneration, access to social security systems relating to employed or self-employed activities and other conditions of employment shall apply.
2. Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, Official Journal L 031, 06/02/2003 P. 0018 - 0025	6.2.2005	11	1. Member States shall determine a period of time, starting from the date on which an application for asylum was lodged, during which an applicant shall not have access to the labour market. 2. If a decision at first instance has not been taken within one year of the presentation of an application for asylum and this delay cannot be attributed to the applicant, Member States shall decide the conditions for granting access to the labour market for the applicant. 3. Access to the labour market shall not be withdrawn during appeals procedures, where an appeal against a negative decision in a regular procedure has suspensive effect, until such time as a negative decision on the appeal is notified. 4. For reasons of labour market policies, Member States may give priority to EU citizens and nationals of States parties to the Agreement on the European Economic Area and also to legally resident third-country nationals.
3. Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, Official Journal L 251, 03/10/2003 P. 0012 - 0018	3.10.2005	14	1. The sponsor's family members shall be entitled, in the same way as the sponsor, to: (…) (b) access to employment and self-employed activity; (…) 2. Member States may decide according to national law the conditions under which family members shall exercise an employed or self-employed activity. These conditions shall set a time limit which shall in no case exceed 12 months, during which Member States may examine the situation of their labour market before authorising family members to exercise an employed or self-employed activity. 3. Member States may restrict access to employment or self-employed activity by first-degree relatives in the direct ascending line or adult unmarried children to whom Article 4(2) applies.
4. Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, Official Journal L 016, 23/01/2004 P.	23.1.2006	11	1. Long-term residents shall enjoy equal treatment with nationals as regards: (a) access to employment and self-employed activity, provided such activities do not entail even occasional involvement in the exercise of public authority, and

0044 - 0053			conditions of employment and working conditions, including conditions regarding dismissal and remuneration; (…) 3. Member States may restrict equal treatment with nationals in the following cases: (a) Member States may retain restrictions to access to employment or self-employed activities in cases where, in accordance with existing national or Community legislation, these activities are reserved to nationals, EU or EEA citizens; (b) Member States may require proof of appropriate language proficiency for access to education and training. Access to university may be subject to the fulfilment of specific educational prerequisites.
		21	1. As soon as they have received the residence permit provided for by Article 19 in the second Member State, long-term residents shall in that Member State enjoy equal treatment in the areas and under the conditions referred to in Article 11. 2. Long-term residents shall have access to the labour market in accordance with the provisions of paragraph 1. Member States may provide that the persons referred to in Article 14(2)(a) shall have restricted access to employed activities different than those for which they have been granted their residence permit under the conditions set by national legislation for a period not exceeding 12 months. Member States may decide in accordance with national law the conditions under which the persons referred to in Article 14(2)(b) or (c) may have access to an employed or self-employed activity.
5. Directive 2004/81/EC on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, Official Journal L 261, 06/08/2004 P. 0019 – 0023	6.8.2006	11	1. Member States shall define the rules under which holders of the residence permit shall be authorised to have access to the labour market, to vocational training and education. Such access shall be limited to the duration of the residence permit. 2. The conditions and the procedures for authorising access to the labour market, to vocational training and education shall be determined, under the national legislation, by the competent authorities.
6. Directive 2004/83/EC on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Official Journal L 304, 30/09/2004 P. 0012 - 0023	10.10.2006	26	1. Member States shall authorise beneficiaries of refugee status to engage in employed or self-employed activities subject to rules generally applicable to the profession and to the public service, immediately after the refugee status has been granted. 2. Member States shall ensure that activities such as employment-related education opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience are offered to beneficiaries of refugee status, under equivalent conditions as nationals. 3. Member States shall authorise beneficiaries of subsidiary protection status to engage in employed or self-employed activities subject to rules generally applicable to the

			profession and to the public service immediately after the subsidiary protection status has been granted. The situation of the labour market in the Member States may be taken into account, including for possible prioritisation of access to employment for a limited period of time to be determined in accordance with national law. Member States shall ensure that the beneficiary of subsidiary protection status has access to a post for which the beneficiary has received an offer in accordance with national rules on prioritisation in the labour market. 4. Member States shall ensure that beneficiaries of subsidiary protection status have access to activities such as employment-related education opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience, under conditions to be decided by the Member States. 5. The law in force in the Member States applicable to remuneration, access to social security systems relating to employed or self-employed activities and other conditions of employment shall apply.
7. Directive 2004/114/EC on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, Official Journal L 375, 23/12/2004 P. 0012 - 0018	12.1.2007	17	1. Outside their study time and subject to the rules and conditions applicable to the relevant activity in the host Member State, students shall be entitled to be employed and may be entitled to exercise self-employed economic activity. The situation of the labour market in the host Member State may be taken into account. Where necessary, Member States shall grant students and/or employers prior authorisation in accordance with national legislation. 2. Each Member State shall determine the maximum number of hours per week or days or months per year allowed for such an activity, which shall not be less than 10 hours per week, or the equivalent in days or months per year. 3. Access to economic activities for the first year of residence may be restricted by the host Member State. 4. Member States may require students to report, in advance or otherwise, to an authority designated by the Member State concerned, that they are engaging in an economic activity. Their employers may also be subject to a reporting obligation, in advance or otherwise.
8. Directive 2005/71/EC - on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research, Official Journal L 289, 3/11/2005 P. 0015 - 0022 –	10.2007	6	1. A research organisation wishing to host a researcher shall sign a hosting agreement with the latter whereby the researcher undertakes to complete the research project and the organisation undertakes to host the researcher for that purpose (…). 2. Research organisations may sign hosting agreements only if the following conditions are met: (a) the research project has been accepted by the relevant authorities in the organisation, after examination of: (i) the purpose and duration of the research, and the availability of the necessary financial resources for it to be carried out; (ii) the researcher's qualifications in the light of the research objectives (…) (b) during his /her stay the researcher will have sufficient monthly resources to meet his / her expenses and return travel costs in accordance with the minimum amount published for the purpose by the Member State, without

			having recourse to the Member State's social assistance system; (c) during his /her stay the researcher will have sickness insurance for all the risks normally covered for nationals of the Member State concerned. (d) the hosting agreement shall specify the legal relationship and working conditions of the researchers. 3. (…). 4. The hosting agreement shall automatically lapse when the researcher is not admitted or when the legal relationship between the researcher and the research organisation is terminated. 5. (…)
		11	Researchers admitted under this Directive may teach in accordance with national legislation. Member States may set a maximum number of hours or of days for the activity of teaching
		12	Holders of a residence permit shall be entitled to equal treatment with nationals as regards: (a) recognition of diplomas, certificates and other professional qualifications in accordance with the relevant national procedures; (b)working conditions, including pay and dismissal; (…)

IV. Statistics

Table 1 - Population projections for the EU25 + Bulgaria and Romania: Total population

Member States	Population at 1 January (1000 inhabitants)				Percentage increase with respect to 1.1.2004		
	2004	2015	2025	2050	2015	2025	2050
EU25	**456 815**	**467 307**	**470 057**	**449 831**	**2.3**	**2.9**	**-1.5**
EU15	**382 674**	**394 727**	**398 780**	**384 356**	**3.1**	**4.2**	**0.4**
New Member States	**74 141**	**72 580**	**71 278**	**65 475**	**-2.1**	**-3.9**	**-11.7**
Belgium	10 396	10 674	10 898	10 906	2.7	4.8	4.9
Czech Republic	10 212	10 012	9 812	8 894	-2.0	-3.9	-12.9
Denmark	5 398	5 498	5 557	5 430	1.9	2.9	0.6
Germany	82 532	82 864	82 108	74 642	0.4	-0.5	-9.6
Estonia	1 351	1 279	1 224	1 126	-5.3	-9.4	-16.6
Greece	11 041	11 390	11 394	10 632	3.2	3.2	-3.7
Spain	42 345	45 264	45 556	42 834	6.9	7.6	1.2
France	59 901	62 616	64 392	65 704	4.5	7.5	9.7
Ireland	4 028	4 555	4 922	5 478	13.1	22.2	36.0
Italy	57 888	58 630	57 751	52 709	1.3	-0.2	-8.9
Cyprus	730	828	897	975	13.3	22.8	33.5
Latvia	2 319	2 174	2 068	1 873	-6.3	-10.8	-19.2
Lithuania	3 446	3 258	3 134	2 881	-5.5	-9.1	-16.4
Luxembourg	452	499	544	643	10.4	20.5	42.3
Hungary	10 117	9 834	9 588	8 915	-2.8	-5.2	-11.9
Malta	400	439	468	508	9.8	17.0	27.1
Netherlands	16 258	16 957	17 429	17 406	4.3	7.2	7.1
Austria	8 114	8 358	8 501	8 216	3.0	4.8	1.3
Poland	38 191	37 429	36 836	33 665	-2.0	-3.5	-11.8
Portugal	10 475	10 762	10 730	10 009	2.7	2.4	-4.4
Slovenia	1 996	2 019	2 014	1 901	1.1	0.9	-4.8
Slovakia	5 380	5 309	5 237	4 738	-1.3	-2.7	-11.9
Finland	5 220	5 354	5 439	5 217	2.6	4.2	-0.1
Sweden	8 976	9 373	9 769	10 202	4.4	8.8	13.7
United Kingdom	59 652	61 934	63 792	64 330	3.8	6.9	7.8
Bulgaria	7 801	7 130	6 465	5 094	-8.6	-17.1	-34.7
Romania	21 711	20 917	19 746	17 125	-3.7	-9.1	-21.1

Source: Eurostat; data for France refers to Metropolitan France

Over the next two decades the total population of the **EU25** is expected to increase by more than 13 million inhabitants, from 456.8 million on 1 January 2004 to 470.1 million on 1 January 2025. Population growth in the **EU25** until 2025 will be mainly due to net migration, since total deaths in the **EU25** will outnumber total births from 2010. The effect of net migration will no longer outweigh the natural decrease after 2025, when the population will start to decline gradually. The population will reach 449.8 million on 1 January 2050, that is a decrease of more than 20 million inhabitants compared to 2025. Over the whole projection period the **EU25** population will decrease by 1.5%, resulting from a 0.4% increase for the **EU15** and a 11.7% decrease for the ten new Member States.

Table 2 - Population projections for the EU25 + Bulgaria and Romania: population structure– Main age groups

	Percentage aged 0-14			Percentage aged 15-64			Percentage aged 65+		
	2004	2025	2050	2004	2025	2050	2004	2025	2050
EU25	**16.4**	**14.4**	**13.4**	**67.2**	**63.0**	**56.7**	**16.4**	**22.6**	**29.9**
EU15	**16.3**	**14.4**	**13.5**	**66.7**	**62.8**	**56.5**	**17.0**	**22.8**	**30.0**
New Member States	**16.7**	**14.4**	**13.2**	**69.7**	**64.5**	**57.7**	**13.6**	**21.1**	**29.1**
Belgium	17.3	15.6	14.7	65.6	61.9	57.6	17.1	22.5	27.7
Czech Republic	15.2	13.5	12.6	70.8	64.1	56.5	14.0	22.4	30.9
Denmark	18.9	15.9	15.7	66.2	62.9	60.2	14.9	21.2	24.1
Germany	14.7	12.9	11.9	67.3	62.5	56.5	18.0	24.6	31.6
Estonia	16.0	16.2	14.8	67.9	63.9	59.6	16.1	19.9	25.6
Greece	14.5	13.3	12.3	67.7	63.9	55.2	17.8	22.8	32.5
Spain	14.5	12.8	11.5	68.6	65.2	52.9	16.9	22.0	35.6
France[5]	18.6	16.7	15.8	65.1	60.9	57.0	16.3	22.4	27.2
Ireland	20.9	18.2	16.0	68.0	65.3	57.8	11.1	16.5	26.2
Italy	14.2	12.1	11.2	66.6	62.9	53.5	19.2	25.0	35.3
Cyprus	20.0	15.6	13.3	68.1	65.2	60.5	11.9	19.2	26.2
Latvia	15.4	16.2	14.8	68.4	64.1	59.1	16.2	19.7	26.1
Lithuania	17.7	15.1	13.7	67.3	65.7	59.6	15.0	19.2	26.7
Luxembourg	18.8	17.1	16.6	67.1	64.9	61.3	14.1	18.0	22.1
Hungary	15.9	14.3	13.8	68.6	63.7	58.1	15.5	22.0	28.1
Malta	18.2	15.6	14.5	68.7	63.1	60.8	13.1	21.3	24.7
Netherlands	18.5	16.1	15.8	67.6	63.3	60.7	13.9	20.6	23.5
Austria	16.3	13.8	12.3	68.2	64.1	57.3	15.5	22.1	30.4
Poland	17.2	14.6	13.0	69.8	64.3	57.6	13.0	21.1	29.4
Portugal	15.7	14.2	13.1	67.4	63.7	55.0	16.9	22.1	31.9
Slovenia	14.6	13.4	12.8	70.4	63.8	56.0	15.0	22.8	31.2
Slovakia	17.6	14.0	12.8	70.9	67.1	57.9	11.5	18.9	29.3
Finland	17.6	16.0	15.3	66.8	59.4	57.8	15.6	24.6	26.9
Sweden	17.8	17.1	16.3	65.0	60.7	59.4	17.2	22.2	24.3

United Kingdom	18.3	16.1	14.7	65.7	63.0	58.7	16.0	20.9	26.6
Bulgaria	14.2	11.7	11.5	68.7	64.5	55.0	17.1	23.8	33.5
Romania	16.4	14.1	12.5	69.1	66.9	57.9	14.5	19.0	29.6

Source: Eurostat

The share of the population of working age (between 15 and 64) in the total population is expected to decrease strongly in the **EU25**, from 67.2% in 2004 to 56.7% in 2050, that is a fall of 52 million inhabitants of working age. The share of the population aged between 0 and 14 will also be reduced, from 16.4% in 2004 to 13.4% in 2050, while the proportion of elderly people (aged 65 and more) is expected to almost double over this period, from 16.4% in 2004 to 29.9% in 2050.

Table 3 – Net migration, including corrections (in thousands)

Source: Eurostat estimates

Net migration is the difference between immigration into and emigration from the area during the year (net migration is therefore negative when the number of emigrants exceeds the

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EU (25 countries)	1118.4	826.0	632.5	732.7	658.0	468.5	644.6	905.7	993.2	1311.5	1707.3	2091.5
EU (15 countries)	1216.1	896.9	678.8	765.9	684.2	482.8	665.1	903.2	1055.6	1321.8	1701.2	2052.1
Euro-zone	1139.9	763.0	533.2	608.6	556.8	377.4	429.3	716.1	852.6	1096.9	1534.2	1755.9
Belgium	25.7	18.3	17.3	1.8	15.1	9.8	11.6	16.7	12.9	35.7	40.5	35.6
Czech Republic	11.8	5.5	10.0	9.9	10.2	12.0	9.5	8.8	-28.0	-8.5	12.3	25.8
Denmark	11.6	11.4	10.5	28.6	17.5	12.1	11.0	9.4	10.1	12.0	9.6	7.0
Germany	776.3	462.4	315.6	398.3	281.5	93.4	47.0	202.1	167.8	274.8	218.8	142.2
Estonia	-41.5	-28.3	-20.9	-15.6	-13.4	-6.9	-6.7	-1.1	0.2	0.1	0.2	0.0
Greece	94.5	86.5	78.1	77.3	70.9	61.5	54.8	45.1	29.3	37.8	38.0	35.8
Spain	54.2	59.2	54.7	60.4	73.5	83.6	148.8	227.3	378.5	427.8	649.9	738.5
France	36.5	16.5	-3.5	-14.5	-18.5	-13.5	-6.5	45.0	50.1	60.4	65.1	55.0
Ireland	1.7	-3.4	-3.0	6.0	15.9	17.4	16.2	24.3	31.5	38.8	32.7	31.3
Italy	27.8	24.2	25.7	31.5	59.5	55.7	64.1	46.4	55.2	47.6	349.3	600.6
Cyprus	10.7	8.7	7.0	6.6	6.0	5.5	4.2	4.2	4.0	4.6	6.9	12.4
Latvia	-53.5	-32.4	-22.8	-13.8	-10.1	-9.4	-5.8	-4.1	-5.4	-5.2	-1.8	-0.9
Lithuania	-24.5	-24.0	-24.2	-23.7	-23.4	-22.4	-22.1	-20.7	-20.3	-2.5	-1.9	-6.3
Luxembourg	4.1	3.9	3.8	4.3	3.5	3.6	3.8	4.4	3.5	3.3	2.6	2.1
Hungary	18.5	18.2	18.0	17.8	17.8	17.5	17.3	16.8	16.7	9.8	3.5	15.5
Malta	0.9	1.0	1.0	-0.2	0.7	0.6	0.4	0.5	9.9	2.2	2.0	1.8
Netherlands	43.2	44.5	20.4	15.0	21.3	30.5	44.1	43.9	57.0	56.0	27.6	7.0
Austria	71.5	33.5	3.1	2.1	3.9	1.5	8.5	19.8	17.2	43.5	34.8	38.2
Poland	-11.6	-16.8	-19.0	-18.2	-12.8	-11.7	-13.2	-14.0	-19.6	-16.8	-18.0	-13.8
Portugal	-4.5	8.4	17.3	22.3	26.2	29.4	32.3	38.0	47.1	64.9	70.1	63.5
Slovenia	-5.5	-4.5	0.0	0.8	-3.5	-1.4	-5.5	10.9	2.7	4.9	2.2	3.6
Slovakia	-2.9	1.7	4.7	2.9	2.2	1.8	1.3	1.5	-22.4	1.1	0.9	1.4
Finland	9.1	9.1	3.7	4.2	4.0	4.8	4.5	3.4	2.4	6.1	5.2	5.8
Sweden	19.8	32.1	50.8	11.7	5.8	5.9	11.0	13.6	24.5	28.6	30.9	28.7
United Kingdom	44.8	90.2	84.2	117.0	104.0	87.4	213.8	164.2	168.5	184.3	126.4	260.5

number of immigrants). Since most countries either do not have accurate figures on immigration and emigration or have no figures at all, net migration is estimated on the basis of the difference between population change and natural increase between two dates. The statistics on net migration are therefore affected by all the statistical inaccuracies in the two components of this equation, especially population change.

The table above shows that most EU Member States are now immigration countries and that even those which are still emigration countries (Latvia, Lithuania and Poland) are in the path towards becoming immigration countries as well, as negative net migration is gradually evolving towards migratory balance.

Table 4: Estimates of Annual Inflows of Work Permit Holders in 16 EU Countries

Country	All Work Permit Holders	Professionals with Work Permits	Total Employment 2002	Comments
DK	1600	500	2741000	2003. Professionals relate to occupations requiring special skills which are in demand
DE	165000	3300	36275000	2003. Figures relate to non-EU persons arriving in Germany. The total includes multiple entries, the vast majority of whom are unskilled. Professional category relates only to "Green Card" scheme for IT specialists
ES	65000	-	16241000	Approximate net estimate for 2002/2003 for the rise in the numbers in the SI system (excluding EU nationals)
FR	31200	12400	23885000	Professionals covers the inflows of those with Autorisations Provisoire de Travail (APTs) and qualified "travailleurs permanents" in 2003.
IE	16100	2000	1750000	2003 data. Professionals include WP holders with occupations defined as in ISCO88 and the highly skilled on Working Visas. New member States (EU10) are excluded.
IT	78800	500	21757000	Visas issued to non EU nationals in 2003 for self employment and contract work. Professional figure is reserved quota for highly skilled.
LV	2800	-	987000	2002
LT	500	160	1421000	2003
HU	40300	3800	3868000	No. of non-EU workers holding valid WPs on 31/12/03. Professionals have "college" or "university " education.
NL	38000	10900	8176000	2003
PL	5600	1700	13820000	Estimated new permits (i.e. excl renewals) for non-EU persons in 2002.Professionals are those classed as "experts and consultants"
SK	1000	-	2111000	Total non-EU inflow for 2002
FI	13100	1700	2406000	2003. Covers non-EU WP holders.
SE	6700	4300	4348000	2002. Covers non-EU WP holders.
UK	89200	15800	28338000	2003 data. Persons who entered the UK from abroad on WPs in 2003. Excludes renewals and "first permissions" for those already resident in the UK. Professions defined as in ISCO 88. Includes small number of EU10 citizens.
Total	(554900)	(57060)	168124000	
EU25	633200 (est)	74300 (est)	191841000	

Source: Study on assessing the question of applying numerical ceilings to the temporary movement of contract service suppliers (Mode 4) in the context of the GATS negotiations on trade in services. Prepared by Prof. J.J. Sexton for the European Commission (DG TRADE), April 2005

The category "professionals with work permits" can in most cases be equated with "highly skilled". Thus, the table above gives an indication of the minimum number of people (estimation of 74,300 for EU25) who could be covered by a scheme for the admission of highly skilled workers.

Table 5: Examples of regularisations in EU Member States (data from regularisation campaigns)

Greece

Year	Number of applicants	Number regularised
1998—White card Green card	370,000 228,000	370,000 220,000
2001	368,000	228,000

Italy

Year	Number of applicants	Number regularized
1986-1987		118,700
1990		235,000
1995-96	256,000	238,000
1998-99	308,000	193,200
2002	700,000	634,700

France

Year	Number regularised
1981-82	121,100
1997-98	77,800

Spain

Year	Number of applicants	Number regularised
1985-86	44,000	23,000
1991	135,393	109,135
1996	25,000	21,300
2000	247,598	153,463
2001	350,000	221,083
2005	690,679	500,000 (estimated)

Portugal

Year	Number of applicants	Number regularised
1992-93	80,000	38,364
1996	35,000	31,000
2001		170,000

Source: The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies. Amanda Levinson, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford 2005.

3,703,845 persons have been regularised in these five EU countries since the early 1980s. This does not necessarily concern an equal number of irregular migrants, as the same person may have been subject to different regularisation procedures (if after a period of time the person has fallen once again in irregularity). Other EU countries have also used regularisations in the past. Regularisation figures point to a fundamental dysfunction in the system for admission of migrants in many EU Member States: Migrants enter irregularly to fill the gaps in the labour market because legal ways to do so are very limited and ineffective. Usually, irregular migrants work in the 'hidden' economy, as evidenced by the latest Spanish regularisation campaign.

These are estimates provided by non-official EU sources. The Commission is aware that there is a need for comprehensive and reliable data in the field of immigration and asylum. In order to dispose of comparable and reliable data, and to foster information sharing and policy debate within the Member States of the EU in immigration and asylum issues, it has recently put forward in particular two proposals for legislation:

(29) Proposal for a Council Decision on the establishment of a mutual information procedure concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration, COM(2005)480 final;

(30) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on migration and international protection, COM(2005)375 final.