

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus taloudellisen ja teknisen tuen antamista kolmansille maille siirtolaisuuden ja turvapaikan aloilla koskevan ohjelman perustamisesta”**

(KOM(2003) 355 lopullinen – 2003/0124 (COD))

(2004/C 32/09)

Neuvosto päätti 12. syyskuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasioiden, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. lokakuuta 2003. Esittelijä oli Giacomina Cassina.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 29. lokakuuta 2003 pitämässään 403. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 118 ääntä puolesta, 4 vastaan, ja 2 pidättyi äänestämästä.

## 1. Johdanto ja ehdotuksen sisältö

1.1. Komissio julkaisi 11. kesäkuuta 2003 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi taloudellisen ja teknisen tuen antamista kolmansille maille siirtolaisuuden ja turvapaikan aloilla koskevan ohjelman perustamisesta. Ohjelman kokonaisrahoitus on 250 miljoonaa euroa, ja ohjelman kesto on viisi vuotta (2004–2008) <sup>(1)</sup>.

1.2. Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä <sup>(2)</sup> kehitetään käsitettä kumppanuussuhteet unionin ulkopuolisiin maihin maahanmuuton alalla ja korostetaan, että Euroopan unionin on sovelluttava muuttoliikkeeseen kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja otettava huomioon niin poliittiset näkökohdat kuin ihmisoikeus- ja kehitysasiat eri maissa ja alueilla <sup>(3)</sup>.

1.3. Vuonna 2001 budjettivallan käyttäjä sisällytti ensimmäistä kertaa Euroopan unionin yleisen talousarvion momenttiin B7-667 määrärahoja, jotka on tarkoitettu maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskevien valmistelutoimien rahoittamiseen.

1.4. Komissio ehdottaa tarkasteltavassa asiakirjassa lainsäädäntökehystä sekä nykyistä suurempia määrärahoja unionin ja sen ulkopuolisten maiden maahanmuuton alan yhteistyöväli-

nettä varten. Väline mahdollistaa monivuotisen ohjelman toteuttamisen (ensimmäinen vaihe 2004–2008), ja sen tavoitteena on antaa erityistä ja täydentävää tukea unionin ulkopuolisille maille muuttovirtojen kaikkien ulottuvuuksien hallinnoimiseksi nykyistä tehokkaammin. Ohjelma on suunnattu erityisesti niille unionin ulkopuolisille maille, jotka valmistelevat tai panevat aktiivisesti täytäntöön Euroopan yhteisön kanssa parafoituja, allekirjoitettuja tai tehtyjä takaisinottosopimuksia.

## 2. Yleistä

2.1. ETSK kannattaa edellä mainittuihin tavoitteisiin pyrkivän ohjelman laatimista ja toivoo, että unionin toimielimet hyväksyvät pikaisesti kyseisen välineen. ETSK muistuttaa korostaneensa useissa maahanmuuttoa koskevissa lausunnoissaan <sup>(4)</sup>, että on toimittava kahdella toisiaan täydentävällä tavalla: ensinnäkin on määriteltävä yhtenäiset säädökset, menettelytavat, ohjelmat ja esimerkilliset käytänteet laillisen maahanmuuton edistämiseksi ja maahanmuuttajien kotouttamiseksi unionin sosiaalisiin ja taloudellisiin olosuhteisiin. Toiseksi maahanmuuttajien lähtömaan kanssa on tehtävä tiivistä yhteistyötä. ETSK on vakuuttunut siitä, että siirtolaisuuden monita-

<sup>(1)</sup> Komission ehdotus asetukseksi jatkaa Euroopan komission tiedonantoa neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Siirtolaisuuskysymykset osaksi Euroopan Unionin politiikkaa suhteissa unionin ulkopuolisiin maihin”, KOM(2002) 703 lopullinen.

<sup>(2)</sup> Ks. 15. ja 16. lokakuuta 1999 pidetyn Tampereen huippukokouksen puheenjohtajan päätelmien kohdat 11 ja 12.

<sup>(3)</sup> Tällainen lähestymistapa vahvistettiin Sevillan huippukokouksessa (puheenjohtajan päätelmien kohdat 27–29) sekä äskettäin pidetyssä Thessalonikin huippukokouksessa (puheenjohtajan päätelmien kohdat 19–21).

<sup>(4)</sup> Ks. etenkin ETSK:n lausunnot ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhteisön maahanmuuttopolitiikka”, EYVL C 260, 17.9.2001; ”Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli”, EYVL C 125, 27.5.2002; ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten”, EYVL C 80, 3.4.2002.

hoisuus edellyttää yhteisiä ja selkeitä toimia politiikan eri aloilla. Komitea kannattaa ja painottaa komission ehdotuksessa asetettua velvoitetta varmistaa yhtenäisyys muiden yhteisön politiikkojen kanssa (8 artikla).

2.1.1. Erityisen tärkeää on luoda EU:lle asianmukaiset välineet, jotta jäsenvaltioiden ei tarvitsisi jatkuvasti huojuua ulkoraajojen suojelun tai jopa sulkemisen sekä työvoimatarpeen tyydyttämiseen tähtäävien epäyhtenäisten toimien välillä. Työvoimapula on kärjistynyt EU:n jäsenvaltioiden heikon väestökehityksen vuoksi, joten jäsenvaltioiden on täytynyt turvautua unionin ulkopuolisista maista tuleviin työntekijöihin. Välineiden tulisi olla riittävän joustavia, jotta niillä voidaan vastata erilaisiin tarpeisiin, mutta samalla yhtenäisiä, jotta taataan niiden yhdenmukainen ja avoin soveltaminen. Tällaisten toimenpiteiden puute ei edistä sen seikan hyväksymistä, että Euroopassa työskentelee unionin ulkopuolisten maiden kansalaisia, mikä esitetään toisinaan välttämättömyytenä ja toisinaan uhkana.

2.2. ETSK pitää välttämättömänä, että kahden edellä mainitun alan toimet (avoin maahanmuuttopolitiikka ja yhteistyö lähtömaiden kanssa) toteutetaan samanaikaisesti ja yhdenmukaisesti. Toimien tavoitteet on suunnattava siten, että niiden piiriin kuuluvat sekä EU:n arvot että politiikan eri alat. Koska tiettyjen säännösten hyväksymisessä on ollut vaikeuksia (esimerkiksi perheiden yhdistäminen, viisumit, pitkäaikainen oleskelu jne.), yhteinen maahanmuuttopolitiikka on valitettavasti edelleen määritelty puutteellisesti. Vaikeudet johtuvat ennen kaikkea jäsenvaltioiden hallitusten haluttomuudesta luopua omasta lähestymistavastaan maahanmuuttoasioissa. ETSK pahoittelee tilannetta ja muistuttaa, että Tampereen, Sevillan ja Thessalonikin huippukokousten päätösten täytäntöönpanossa on edettävä yhtenäisesti ja vastuuntuntoisesti. Laitonta maahanmuuttoa edistää nimittäin vakiintuneiden menettelytapojen ja asianmukaisen vastaanottopolitiikan puute eikä niinkään rajojen riittämätön valvonta<sup>(1)</sup>. Koska selkeästi määriteltyä viisumi-, maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaa ei ole, ehdotusta maahanmuuttajien lähtömaiden kanssa toteutettavasta yhteistyöohjelmasta on vaikea tulkita selkeästi etenkin puhuttaessa eri toimien painopisteistä.

2.3. Ehdotuksesta voi nimittäin saada vaikutelman, että painopisteenä on takaisinotto menettely (johon sisältyy pakkoitseite palauttaminen, vapaaehtoinen paluu sekä tilapäistä suojelua nauttineen henkilön paluu) muihin toimiin verrattuna. On erityisen tärkeää tiedottaa selkeästi sekä laillisen maahan-

muuton menettelytavoista että EU:n jäsenvaltioiden työmarkkinoiden tarpeista ja ominaispiirteistä. Toinen ratkaisevan tärkeä seikka on mahdollisten maahanmuuttajien ammattikoulutus, etenkin jos se toteutetaan eurooppalaisten yritysten sijoitusten ja/tai toimintojen siirtämisen yhteydessä lähtömaissa eikä sen yhteydessä oteta huomioon, että kyseisissä maissa on tuettava myös yhteiskunnallista kehitystä ja edistettävä sosiaalisten perustandardien noudattamista. ETSK katsoo, ettei ehdotusta selkeytä myöskään se seikka, että sen piiriin kuuluvat unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten muuttoliikkeen moninaiset näkökohdat (taloudellisista syistä muuttavat henkilöt, pakolaiset, tilapäistä suojelua nauttivat henkilöt, laittomat maahanmuuttajat jne.).

2.4. Tämä kaikki aiheuttaa myös eroavuuksia muuttovirtojen hallinnan käsitteeseen. Muuttovirtojen hallinta on monitahoisempaa kuin mahdollisten maastamuuttajien pidättäminen lähtömaassa tai paluumuuttajia koskevien järjestelyjen ja ohjelmien laatiminen. ETSK on siirtolaisuutta käsittelevissä lausunnoissaan<sup>(2)</sup> tuonut jo esiin, että muuttovirtoja (sekä maahanmuuttoa että maastamuuttoa) on hallinnoitava dynaamisesti ja integroidusti ja että tässä yhteydessä on otettava huomioon erilaiset toimet ja toimijat.

2.4.1. Ennen kaikkea on tärkeää tiedottaa selkeästi maastamuuton menettelytavoista, työnsaantimahdollisuuksista, EU:ssa työskentelyn ammatillisista ja hallinnollisista vaatimuksista, työmarkkinoiden vaatimuksista vastaanottavassa maassa, sopimusehdoista sekä henkilökohtaisen ja perheen kotouttamisen välineistä ja mahdollisuuksista. On muistettava, että jos talouskasvu käynnistyy Euroopassa myös suurten infrastruktuuriverkkojen edelleen kehittämisen myötä, tarvitaan paljon työvoimaa, joka saattaa olla suuressa määrin peräisin myös unionin ulkopuolisista maista. Näin ollen olisi lyhytnäköistä ajatella, että tällaiseen tarpeeseen voitaisiin vastata nykyisin, epäyhtenäisin ja toisinaan ristiriitaisin kansallisin säännöin. On myös mahdollista, että yhteisön suurissa hankkeissa työskentelisi usein riittämättömästi valvotun (tai valvonnan ulottumattomissa olevan) alihankintajärjestelmän välityksellä monia unionin ulkopuolisten maiden kansalaisia laittomissa ja suojaamattomissa olosuhteissa. Tämä ei olisi hyväksyttävää.

(1) Myös komission tiedonannossa KOM(2002) 703 todetaan: "Jos kattavaa maahanmuuttopolitiikkaa ei ole – kuten on laita myös EU:ssa – työntekijät löytävät (laittoman) tiensä globalisoituneille työmarkkinoille" (kohta 4.2).

(2) Ks. etenkin ETSK:n lausunnot aiheista "Vihreä kirja jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta", EUVL C 61, 14.3.2003 ja "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta", EUVL C 85, 8.4.2003.

2.4.2. Komission ehdottama ohjelma voisi tällaisiin näkymiin puuttamalla hyödyttää sekä yhteisöä että niitä unionin ulkopuolisten maiden kansalaisia, jotka harkitsevat muuttoa EU:hun. ETSK kehottaa näin ollen ainakin ottamaan (edes kokeiluluonteisesti) ehdotuksessa suunniteltujen toimien ohella käyttöön Euresin<sup>(1)</sup> kaltaisen järjestelmän, johon osallistuisivat sekä EU:n että maahanmuuttajien lähtömaiden työmarkkinaosapuolet.

2.5. Yhtä tärkeä osuus on mahdollisten maahanmuuttajien koulutuksella – kieliopinnoista todelliseen ammattikoulutukseen. Ammattikoulutusta tulisi kehittää yhteistyössä suoraan niiden yritysten kanssa, jotka tarvitsevat työvoimaa unionin ulkopuolisista maista. Euroopassa toteutettavat harjoittelujaksot voisivat olla merkittävä väline, jonka avulla sekä saataisiin ammattitaitoista työvoimaa EU:ssa toimiviin yrityksiin että autettaisiin konkreettisesti lähtömaita parantamaan kilpailukykyään, jotta ne kykenisivät houkuttelemaan ulkomailta suoria investointeja.

2.5.1. ETSK ymmärtää, että ehdotetuilla toimilla pyritään tukemaan suoraan unionin ulkopuolisia maita, mutta katsoo, että ehdotusta voidaan tulkita myös siten, että tietyt aloitteet voidaan toteuttaa jäsenvaltioissa, kunhan ne vaikuttavat osaltaan ohjelman tavoitteiden saavuttamiseen. ETSK katsoo, että ehdotusta tulisi tässä kohden selkeyttää, ja toivoo, että Euroopassa voitaisiin kehittää myös yhteistä koulutusta tai muita toimenpiteitä, joilla tuettaisiin kohdennetusti maahanmuuttajien paluuta. Tätä varten voitaisiin kyseisissä unionin ulkopuolisissa maissa laatia talousalan aloitteita, joiden avulla paluumuuttajat voisivat löytää työtä. ETSK on tietoinen siitä, että tietyt, yhteisiin välineisiin perustuvat ohjelmat tarjoavat jo tällaisia mahdollisuuksia. Komitea kehottaa vahvistamaan niitä ja pyrkimään niiden sekä tässä käsiteltävän ohjelman voimakkaaseen yhteisvaikutukseen.

### 3. Erityistä

3.1. Ohjelma on suunnattu unionin ulkopuolisille maille, ja ehdotuksen 1 artiklan 2 kohdassa asiaa tarkennetaan seuraavasti: "Ohjelma on tarkoitettu erityisesti niille kolmansille

(1) Eures on työvoimapalvelujärjestelmä, jolla pyritään helpottamaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta Euroopassa. Se toimii Euroopan komission kouluttamien neuvonantajien verkon avulla, ja sillä on pysyvät yhteydet komissioon. Eures-järjestelmässä tiedotetaan työntekijöille maastamuutosta, elinoloista (elinkustannukset, verojärjestelmä, koulujärjestelmä jne.) ja työoloista (sopimukset, työajat, palkat jne.). Työnantajille annetaan tietoa ulkomaisten työntekijöiden palkkaamisen helpottamiseksi. Eures-järjestelmä toimii vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä jäsenvaltioiden työvoimapalvelujen sekä työntekijä- ja työnantajajärjestöjen kanssa.

maille, jotka aktiivisesti valmistelevat tai panevat täytäntöön Euroopan yhteisön kanssa parafoituja, allekirjoitettuja tai tehtyjä takaisinottosopimuksia". ETSK korostaa, että viittausta unionin ulkopuolisiin maihin, jotka ovat parafoineet, allekirjoittaneet tai tehneet takaisinottosopimuksen, ei tule tulkita ohjeeksi nimenomaisen painopisteen asettamisesta. ETSK on nimittäin sitä mieltä, että avun tarve on suurin ehkä juuri niissä maissa, jotka eivät ole tai eivät vielä ole allekirjoittaneet takaisinottosopimuksia. Suuret muuttopaineet syntyvät usein maissa, jotka ovat taloudellisessa siirtymävaiheessa ja/tai siirtymässä demokraattiseen järjestelmään ja joissa on oikeudellista epävarmuutta sekä heikot tai olemattomat sosiaaliturvajärjestelmät ja yhteiskunnalliset rakenteet. Näin ollen hallintorakenteiden uudistamisella vakiinnutettavan demokratian sekä tehokkaiden, oikeudenmukaisten ja sosiaalisia perusstandardeja noudattavien sekä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kehitystä edistävien sosiaaliturvajärjestelmien luomiseen tähtäävän politiikan tukemisella olisi erityisen myönteinen vaikutus.

3.2. Komitea kehottaa muuttamaan 2 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa seuraavasti: "Levitetään järjestelmällisesti – Eures-verkon mallin mukaan – tietoa laillisista työskentelymahdollisuuksista Euroopan unionissa sekä tähän liittyvistä menettelyistä, samoin kuin eri jäsenvaltioiden sopimusehdoista sekä hallinto- ja vastaanottomenettelyistä". ETSK kehottaa mainitsemaan 2 artiklan 2 kohdan yhdeksännessä luetelmakohtassa nimenomaisesti, että niin kyseisten maiden hallinnon kuin työmarkkinaosapuolten on osallistuttava alue- ja paikallistason vuoropuheluun. Komitea kannattaa muilta osin 2 artiklaa, jossa vahvistetaan tavoitteiden ja toimien tärkeysjärjestys.

3.3. Koska 4 artikla on erittäin tärkeä, se tulisi sijoittaa ehdotuksessa arvonsa mukaisesti. Komitea ehdottaa, että 4 artikla siirretään 1 artiklan tilalle tai sisällytetään siihen.

3.4. Ohjelman mukaista rahoitustukea saavat kumppanit on lueteltu 5 artiklassa. ETSK kehottaa mainitsemaan nimenomaisesti työmarkkinaosapuolet, joita ei voi ilman muuta lukea kansalaisjärjestöihin. Työmarkkinaosapuolilla on maahanmuuton yhteydessä erityisvastuu hallinnoidessa taloudellisista syistä tapahtuvaa muuttoliikettä, joka on yleisin siirtolaisuuden syy. Edellä mainittua vahvistaa se, että 6 artiklan kuvaus sopii juuri työmarkkinaosapuoliin. ETSK katsoo kuitenkin, että 6 artiklan lähinnä hallinnollinen lähestymistapa on hieman rajoittava: muuttoliikkeen yhteydessä on yhtä tärkeää ottaa huomioon nykyisessä 4 artiklassa mainitut arvot.

3.5. ETSK panee merkille, että 7 artiklan 3 kohdassa todetaan seuraavaa: ”Jos jollekin toimelle on myönnetty yhteisrahoitusta tästä ohjelmasta, se ei voi saada rahoitusta mistään muusta Euroopan unionin talousarviosta rahoitettavasta ohjelmasta”. Tämä ei estä sitä, että muista yhteisön ohjelmista rahoitetut toimet voivat osaltaan vaikuttaa ehdotuksen tavoitteiden toteuttamiseen, kuten 4 artiklassa todetaan: ”Tarvit-

taessa, ja mikäli mahdollista, tämän asetuksen nojalla rahoitettavia toimia toteutetaan yhdessä demokratian ja oikeusvaltion lujittamiseen tähtäävien toimien kanssa”.

3.6. artiklassa todetaan, että komissio antaa välikertomuksen vuonna 2006 ja loppukertomuksen vuonna 2010. ETSK toivoo jo nyt, että sitä kuullaan näissä yhteyksissä.

Bryssel 29. lokakuuta 2003.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Roger BRIESCH

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön toimintaohjelman perustamisesta Euroopan laajuisesti toimivien koulutusalan organisaatioiden sekä alan yksittäistoimien tukemiseksi”**

*(KOM(2003) 273 lopullinen – 2003/0114 (COD))*

*(2004/C 32/10)*

Neuvosto päätti 27. kesäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 149 ja 150 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitealta lausunnon aiheesta ”Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön toimintaohjelman perustamisesta Euroopan laajuisesti toimivien koulutusalan organisaatioiden sekä alan yksittäistoimien tukemiseksi”.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -jaosto antoi lausuntonsa 6. lokakuuta 2003. (esittelijä oli Angel Panero Florez).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 29. ja 30. lokakuuta 2003 pitämässään 403. täysistunnossa (lokakuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 124 ääntä puolesta ja 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Euroopan komissio on viime vuosina myöntänyt tukea useille koulutusosalalla toimiville organisaatioille seuraavien laistosten kanssa allekirjoitetuilla sopimuksilla:

- College of Europe
- Firenzen yliopistollinen Eurooppa-instituutti
- Eurooppa-oikeuden akatemia (Trier)
- Maastrichtin julkisoikeudellinen Eurooppa-instituutti

- Ihmisoikeuksia ja demokratisointia käsittelevä Euroopan yliopistojen välinen keskus
- Eurooppa-koulutuksen kansainvälinen keskus
- Euroopan erityisopetuksen kehittämiskeskus.

1.2. Komissio on tukenut myös esimerkiksi seuraavia yhteisön toimia koulutusosalalla:

- koulutus- ja nuorisopolitiikan alan yhteistyöhön liittyvät valmistelutoimet
- Euroopan yhdentymiseen liittyvän tiedon antamiseen tähtäävät toimet korkeakouluissa lähinnä Jean Monnet-toimen puitteissa.