



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 4.6.2004
KOM(2004) 412 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ
ALUEIDEN KOMITEALLE**

Laillisen ja laittoman maahanmuuton välisiä yhteyksiä koskeva tutkimus

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto	3
OSA I – LAILLISEN MAAHANMUUTON NYKYISET HALLINTAKEINOT	4
1.1 Taloudellisista syistä muuttavien maahanpääsyn säänteleminen.....	4
1.2 Taloudellisista syistä muuttavien lukumäärän säänteleminen ja ennusteet	5
1.3 Kahdenväliset työvoimasopimukset.....	6
1.4 Kahdenvälisten järjestelmien säänteleminen kiintiöiden avulla	8
1.5 Toimenpiteet maassa laittomasti oleskelevien aseman laillistamiseksi.....	9
OSA 2 – LAILLISTEN JA LAITTOMIEN MUUTTOVIRTOJEN VÄLINEN SUHDE JA SUHTEET KOLMANSIIN MAIHIN.....	11
2.1 Kahdenvälisten työvoimasopimusten vaikutus laittomiin muuttovirtoihin	12
2.2 Viisumipolitiikan vaikutus laittomiin muuttovirtoihin	13
2.3 Kolmansien maiden kanssa harjoitetun yhteistyön vaikutus laittomiin muuttovirtoihin	14
OSA 3 – TIE ETEENPÄIN.....	16
3.1 Kuulemisen ja tietojenvaihdon tehostaminen EU:n tasolla	16
3.2 Uusien poliittisten aloitteiden kehittäminen yhteisen maahanmuuttopolitiikan osana	17
3.2.1. Laillinen maahanmuutto.....	17
3.2.2. Laiton maahanmuutto.....	19
3.2.3. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa	20
PÄÄTELMÄT.....	21

Johdanto

Eurooppa-neuvosto on pyytänyt, että laillisen ja laittoman maahanmuuton välisistä yhteyksistä tehtäisiin tutkimus. Tässä tiedonannossa esitellään kyseisen tutkimuksen tulokset. Siinä tarkastellaan ensimmäistä kertaa EU:n tasolla, vähentävätkö lailliset maahanpääsykanavat houkuttimia laittomaan maahanmuuttoon, ja erityisesti, missä määrin laillisen maahanmuuton osalta harjoitettu politiikka vaikuttaa ensinnäkin laittomien maahanmuuttajien virtaan ja toiseksi kolmansien maiden kanssa laittoman maahanmuuton torjunnassa harjoitettavaan yhteistyöhön.

Valtuutus perustuu Thessalonikissa kesäkuussa 2003 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin, joissa todetaan, että EU:n on tutkittava *”kolmansien maiden kansalaisten käytettävissä olevia laillisia keinoja muuttaa Euroopan unioniin, ottaen huomioon jäsenvaltioiden vastaanottokyvyn, maahanmuuttajien kotimaiden kanssa tehtävän tehostetun (...) yhteistyön puitteissa.”* Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston epävirallisessa kokouksessa syyskuussa 2003 puheenjohtajavaltio Italia ehdotti, että kumppanit teettäisivät tutkimuksen määritelläkseen Euroopan unionille laillisen maahanmuuton kiintiöjärjestelmän, joka voitaisiin esittää tärkeimpien laillisten muuttovirtojen alkuperä- ja kauttakulkumaille, tavoitteena toimia näiden maiden kanssa yhteistyössä takaisinottosopimuksen tekemiseksi. Tämän jälkeen lokakuussa 2003 Eurooppa-neuvosto laajensi tutkimuksen kohdealaa ja totesi, että *”kukin jäsenvaltio vastaa siitä, kuinka paljon se ottaa oman lainsäädäntönsä ja erityistilanteensa, myös työmarkkinatilanteensa, mukaisesti alueelleen laillisia maahanmuuttajia, ja se panee merkille komission aloitteen tutkia laillisen ja laittoman maahanmuuton välistä suhdetta ja kehottaa kaikkia jäsenvaltioita, liittyviä valtioita ja ehdokasvaltioita tekemään tässä tarkoituksessa täysimääräisesti yhteistyötä komission kanssa.”*

Tutkimuksen toteuttamiseen oli vain vähän aikaa, joten sitä ei voitu ulkoistaa tutkimuslaitoksiin. Komissio päätti tämän vuoksi, että siinä keskityttäisiin tietojen hankintaan ja se tehtäisiin yhteistyössä jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa. Tutkimus perustuu ensisijaisesti alaa koskevaan nykyiseen tutkimustietoon täydennettynä tiedoilla, joita saatiin kyseisiltä asiantuntijoilta kahdessa komission kanssa järjestetyssä kokouksessa ja komission laatimaan kyselylomakkeeseen annetuista vastauksista. Komission maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden komiteassa toimivat vanhojen ja uusien jäsenvaltioiden edustajat seurasivat työn edistymistä tiiviisti.

Tiedonannon ensimmäisessä osassa keskitytään laillisen työvoimaperusteisen maahanmuuton nykykanavien hallintaan, kahdenväliset sopimukset mukaan luettuina, ja – puheenjohtajavaltio Italian alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti – pohditaan, olisiko mahdollista ottaa käyttöön kiintiöt tai enimmäismäärät. Tältä osin tapaustutkimuksissa esitetään joitakin mielenkiintoisia toimintamalleja. Toisessa osassa keskitytään laillisten ja laittomien muuttovirtojen väliseen suhteeseen ja kolmansien maiden kanssa tehtäviin yhteistyösopimuksiin. Lopuksi tiedonannossa tehdään joitakin päätelmiä ja esitetään suosituksia. On kuitenkin todettava, että alalta puuttuvat usein luotettavat tilastotiedot sekä EU:n että kansallisella tasolla.

OSA I – LAILLISEN MAAHANMUUTON NYKYISET HALLINTAKEINOT

1.1 Taloudellisista syistä muuttavien maahanpääsyn säänteleminen

Kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyyn työllisyystarkoituksissa sovelletaan jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä, ja maahantulopolitiikka vaihtelee jäsenvaltioittain, sillä politiikka on muuttanut muotoaan maahanmuuton erilaisten kehityssuuntausten myötä viime vuosikymmenten aikana. Toisen maailmansodan jälkeen maahanmuuttoon kannustettiin laajalti huomattavan työvoimapulan vuoksi. Talouden käännyttyä laskuun 1970-luvulla ja laittomien muuttovirtojen lisääntyessä 1980- ja 1990-luvulla maahanpääsyä tarkastuksia tiukennettiin kotimaisten työvoimamarkkinoiden suojelemiseksi ja joissakin jäsenvaltioissa ulkomaisten työntekijöiden palvelukseenotto keskeytettiin.

Nykyisten toimintaperiaatteiden ja menettelyjen tavoitteena on luoda maahantulokanavia työmarkkinoiden tarpeiden täyttämiseksi, kun samaan aikaan halutaan suojata kotimaisen työvoiman etuja. Jos kolmansien maiden kansalaiset haluavat työskennellä EU:ssa, heidän on esitettävä todisteet tiettyjen perusteiden täyttymisestä. Tällaisia perusteita ovat muun muassa tarjottu työpaikka, riittävät taloudelliset varat itsensä elättämiseen ja riittävä terveysvakuutus. Joskus työnantajan on haettava työlupaa kolmannen maan kansalaisen puolesta ja pystyttävä todistamaan, että työntekijällä on taitoja, joita ei löydy kotimaan työmarkkinoilta. Jotkut jäsenvaltiot sallivat myös itsenäisten ammatinharjoittajien maahantulon, mutta myös näiden on täytettävä tiukat perusteet ja erityisesti osoitettava, että heillä on riittävät varat itsensä elättämiseen ja että toiminta, jota he haluavat harjoittaa, hyödyttää asianomaista jäsenvaltiota. Taloudellisista syistä muuttaville myönnetään useimmiten aluksi väliaikainen oleskelulupa, jonka voimassaoloaika saattaa vaihdella yhdestä viiteen vuoteen. Oleskelulupa voidaan uusia niin kauan kun hakija täyttää vaaditut perusteet – ennen kaikkea hänen on edelleen oltava töissä ja hänen taitojaan on tarvittava.

Taloudellisista syistä tapahtuvaan muuttoon on useissa jäsenvaltioissa avautunut uusia kanavia 1990-luvun puolivälistä lähtien työvoimapulan vuoksi, ja useissa jäsenvaltioissa on otettu käyttöön nopeutettuja tai etuoikeutettua kohteluun oikeuttavia menettelyjä varsinkin, jos ammattitaitoisesta työvoimasta on pulaa, kuten terveydenhoitoalalla. Erittäin ammattitaitoisen työvoiman houkutteleva katsotaan yleisesti merkittäväksi keinoksi tukea talouskasvua ja välttää kotimaisen talouden pullonkauloja. Kokemus on osoittanut, ettei ammattitaitoista työvoimaa aina saada näillä erityiskeinoilla houkuteltua riittävän paljon. Tähän on useita syitä. Mainitsemisen arvoista on kuitenkin, että jäsenvaltiot kilpailevat jossain määrin keskenään pyrkiessään houkuttelemaan erityisryhmiin kuuluvia kolmansien maiden kansalaisia työvoimaansa.

Muitakin kuin erittäin ammattitaitoisia työntekijöitä tarvitaan. Useissa jäsenvaltioissa, erityisesti niissä Etelä-Euroopan jäsenvaltioissa, joista on vasta hiljattain tullut muuttajia vastaanottavia maita, tarvitaan heikosti koulutettuja työntekijöitä. Lukuisat jäsenvaltiot ovat katsooneet parhaaksi säännellä heikosti koulutettujen työntekijöiden maahanpääsyä avaamalla erityisiä maahanpääsykanavia tai tekemällä kahdenvälisiä työvoimasopimuksia.

Tapaustutkimus: Saksan vihreä kortti -järjestelmä

Saksa otti elokuussa 2000 käyttöön **vihreä kortti** -järjestelmän, jonka tavoitteena on erityisesti ottaa palvelukseen tietotekniikka-alan ammattilaisia alan ennakoitun työvoimapulan vuoksi. Tietotekniikka-alan työnantajille suunnattiin kyselytutkimus työllisyysnäkymistä, jonka jälkeen järjestelmässä sallittiin jopa 20 000 tietotekniikka-alan asiantuntijan palvelukseenotto vuosina 2000–2005. Tulijat voivat oleskella maassa perheineen enintään viisi vuotta. He eivät saa kuitenkaan hakea pysyvää oleskelulupaa maahan tultuaan. Järjestelmään voidaan hakea joko suoraan saksalaisen yrityksen taikka Internetissä olevan työvoimaporssin välityksellä. Tähän mennessä on myönnetty noin puolet 20 000 työluvasta.

Tapaustutkimus: Yhdistyneen kuningaskunnan ohjelma erittäin ammattitaitoisia maahanmuuttajia varten

Yhdistynyt kuningaskunta käynnisti tammikuun 2002 lopulla **ohjelman erittäin ammattitaitoisia maahanmuuttajia varten** luodakseen erillisen maahantulokanavan hyvin ammattitaitoisille työntekijöille, joilla on kyseisen maan kaipaama ammattitaito ja kokemus, ja parantaakseen maailmanlaajuisesta kilpailukykyään. Hakijoilla ei tarvitse olla valmista työsopimusta, vaan he voivat etsiä töitä tai toimia itsenäisinä ammatinharjoittajina ensi alkuun vuoden ajan. He voivat jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan koko aktiivisen työuransa ajaksi ja voivat lopulta hakea pysyvää oleskelulupaa. Maahanpääsy perustuu pistejärjestelmään sekä maahanmuuttoperusteisiin. Pisteitä kertyy seuraavilla viidellä tärkeimmällä alalla: koulutus, työkokemus, aiemmat ansiot, hakijan saavutukset valitsemallaan työalalla sekä hakijan kumppanin ammattitaito ja saavutukset. Järjestelmä on ollut suhteellisen suosittu.

Kaikki työmarkkinoille pääsevät kolmansien maiden kansalaiset eivät suinkaan tule maahan tällaisten valikoivien menettelyjen kautta. Työskentely on pääasiallinen syy kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuttoon ainoastaan kahdessa jäsenvaltiossa. Kaikissa muissa jäsenvaltioissa suurin osa maahantulevista tulee perheen yhdistämisen vuoksi tai koska heidän katsotaan tarvitsevan jonkinlaista humanitaarista suojelua. Useissa jäsenvaltioissa reilusti yli puolet maahanmuuttajista tulee perheen yhdistämisen vuoksi. Työvoimaperusteisen maahanmuuton osuus saattaa olla alle 15 prosenttia maahantulijoista, jotka tosiasiallisesti pääsevät työmarkkinoille.

1.2 Taloudellisista syistä muuttavien lukumäärän säänteleminen ja ennusteet

Työllisyystarkoituksissa jäsenvaltioihin päässeiden kolmansien maiden kansalaisten määrä on kasvanut 1990-luvun puolivälistä (kasvua on ollut 20 prosenttia Tanskassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Ruotsissa, mikä heijastaa vahvaa talouskasvua ja ammattitaitoa vaativien alojen työvoimapulaa). Saatavilla ei ole tietoja siitä, kuinka paljon maahanmuuttajia on kaiken kaikkiaan tullut EU:hun työllisyystarkoituksissa. Vaikka muuttovirtoja koskevat EU:n tilastotiedot ovat parantuneet viime vuosina, laillisten muuttovirtojen laskenta on vielä ongelmallista, sillä jäsenvaltioiden käyttämissä lähteissä, määritelmissä, tietojenkeruumenetelmissä ja lainsäädäntömenettelyissä on eroja.

Jäsenvaltiot käyttävät erilaisia menetelmiä päättääkseen, kuinka paljon taloudellisista syistä muuttavia otetaan maahan vuosittain. Lukumäärä perustuu tavallisesti kansalliseen ja/tai alueelliseen arvioon työmarkkinoiden tarpeista. Joillakin jäsenvaltioilla on kiintiöjärjestelmiä, mutta niiden käyttö on eri maissa erilaista. Joissakin jäsenvaltioissa asetetaan yleinen enimmäismäärä maahan vuosittain otettaville kolmansien maiden kansalaisille, kun taas

toisissa määritellään tarkemmat kiintiöt kullekin työsektorille tai jopa työntekijäluokalle, esimerkiksi kausityöntekijöille. Joissakin jäsenvaltioissa tarkastellaan ensin työmarkkinoiden tarpeita ja kuullaan työntekijä- ja työnantajajärjestöjä ja vahvistetaan sitten vuotuiset kiintiöt.

Useimmissa jäsenvaltioissa arvioidaan perusteellisesti kotimaan työmarkkinatilannetta ennen kuin kolmansien maiden työntekijöitä päästetään maahan. *Työskentelyä varten jäsenvaltioiden alueelle saapuvien kolmansien maiden kansalaisten maahantulon sallimisen rajoittamisesta 20. kesäkuuta 1994 annetussa neuvoston päätöslausemassa*¹ todetaan nimenomaisesti, että johtavana periaatteena kolmansien maiden työntekijöiden valinnassa on, että työpaikat pyritään ensisijaisesti täyttämään yhteisön omilla työntekijöillä. Jäsenvaltiot soveltavat tätä periaatetta eri tavoin.

EU:ssa ennustetaan yleisesti työvoimapulaa työväestön ikääntyessä ja vähetessä vuoden 2010 jälkeen. Tutkimusten mukaan on myös todennäköistä, etteivät muuttovirrat pienene tulevaisuudessa. Useissa tutkimuksissa on pyritty arvioimaan, onko maahanmuutto ratkaisu tähän väestön ennustettuun vähenemiseen. Komission tiedonannossa maahanmuutosta, kotouttamisesta ja työllisyydestä² todetaan, että maahanmuuttoa tarvittaneen tulevaisuudessa yhä enemmän EU:n työmarkkinoiden tarpeiden täyttämiseksi. Samaan aikaan tunnustetaan yleisesti, ettei maahanmuutolla ratkaista väestön vanhenemisestä aiheutuvia ongelmia ja etteivät päättäjät voi kasvavaan muuttovoittoon vedoten jättää tekemättä rakenteellisia ja muita muutoksia, joita tarvitaan väestön vanhenemisen vaikutuksista selviämiseksi.

Monissa tutkimuksissa tuodaan esille vaikeudet, joita on maahanmuuton yhteensovittamisessa työmarkkinoiden tarpeisiin. Yhtäältä työmarkkinaennusteet eivät suinkaan ole erehtymättömiä, ja voi olla, etteivät ne aina ennusta tarkasti työmarkkinasuuntauksia. Toisaalta nykyiset muuttovirrat eivät täysin vastaa työmarkkinoiden keskeisiä tarpeita, jotka vaativat korkeasti koulutettua tai erityiskoulutettua työvoimaa. Vaikka monissa jäsenvaltioissa maahanmuuttajat työskentelevätkin vähän koulutusta vaativilla aloilla, tämä ei välttämättä vastaa heidän taitotasoaan, sillä osa on ylikoulutettuja työhönsä.³ Aikaisemmat kokemukset maahanmuutosta ovat osoittaneet, että on äärimmäisen vaikeaa seurata maahanmuuttajien oleskelun kestoa sekä heidän maantieteellistä ja ammatillista liikkuvuuttaan. Työvoimaennusteissa on myös otettava huomioon muut maahanmuuttajaluokat, joiden osalta valikoituvuus ei välttämättä päde (maahanpääsy kansainvälisen suojelun vuoksi, perheiden yhdistäminen). Tutkimus osoittaa myös, että kotouttamispolitiikkaa on selkeästi kehitettävä, jotta maahanmuuttajien kaikkia kykyjä voidaan hyödyntää.

1.3 Kahdenväliset työvoimasopimukset

Vanhat ja uudet jäsenvaltiot ovat tehneet useita kahdenvälisiä työvoimasopimuksia kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsystä. Sopimusten pääasiallinen syy on kohdemaan työvoimapula, mutta niille on useita toissijaisia syitä, jotka voidaan väljalti luokitella seuraavasti: uusien maahanmuuttokanavien avaaminen, suhteiden kehittäminen kolmansiin maihin, historiallisten yhteyksien ja kulttuurinvaihdon helpottaminen, muuttovirtojen hallinnan parantaminen ja laittoman maahanmuuton torjuminen. Usein sopimuksissa yhdistyvät lukuisat tekijät.

¹ EYVL C 274, 19.9.1996, s. 3.

² Euroopan komissio – Komission tiedonanto: Maahanmuutto, kotouttaminen ja työllisyys (KOM(2003) 336).

³ Euroopan komissio – Komission tiedonanto: Maahanmuutto, kotouttaminen ja työllisyys (KOM(2003) 336).

Jäsenvaltioiden suhtautumisessa kahdenvälisiin sopimuksiin on selvä maantieteellinen ero. **Pohjois-Euroopan maat** tekivät toisen maailmansodan jälkeen kahdenvälisiä sopimuksia, koska niiden työmarkkinoilla oli pulaa tietynlaisesta työvoimasta. Monet sopimuksista tehtiin Etelä-Euroopan maiden kanssa ennen niiden liittymistä EU:hun. Vaikka sopimukset olivat pääosin työmarkkinaorientoituneita, niiden tekemiselle oli myös muita syistä, esimerkiksi erityissuhteiden ylläpitäminen entisiin siirtomaihin. Monet näistä varhaisista kahdenvälisistä järjestelmistä lakkautettiin 1970-luvun jälkeen talouden käännyttyä laskuun. Viimeaikaisemmissa kahdenvälisissä järjestelmissä keskitytään yleensä enemmän kausityöntekijöiden maahanpääsyyn. Etenkin maataloudessa, rakennusalalla, matkailussa ja ateriapalvelualueella tarvitaan jatkuvasti tämäntyyppisiä työntekijöitä. Joissakin tapauksissa uusien kausityöntekijöitä koskevien kahdenvälisten järjestelmien tarkoituksena oli luoda laillisia maahanpääsykanavia aiemmin laittomasti erityisesti maatalousalalle tulleeille kausityöntekijöille. Kahdenvälisillä järjestelmillä on myös vaalittu suhteita naapurimaihin, erityisesti liittymistä valmisteleviin maihin 1990-luvulla, mikä osaltaan lähensi näiden maiden taloutta EU:hun. Monilla uusilla jäsenvaltioilla on myös kahdenvälisiä sopimuksia itäisten naapurimaidensa kanssa. Niillä on ollut vaihteleva menestys.

Etelä-Euroopan maat ovat viime vuosina tehneet aktiivisesti kahdenvälisiä sopimuksia tilapäisten tai kausityöntekijöiden maahanpääsystä. Tällä on osittain pyritty selviämään näissä maissa tietyillä aloilla esiintyneestä työvoimapulasta. Joidenkin sopimusten tarkoituksena on kuitenkin avata uusia laillisia kanavia taloudellisista syistä muuttaville, jotka tulevat laittoman maahanmuuton pääasiallisista lähtömaista, ja parantaa kolmansien maiden kanssa harjoitettavan yhteistyön yleistä kehystä. Näin halutaan kehittää laittoman maahanmuuton torjuntaa.

Tapaustutkimus – Espanja

Espanja on allekirjoittanut kahdenväliset sopimukset kuuden yhteisön ulkopuolisen maan kanssa⁴. Monet näistä maista olivat aiemmin laittomien muuttovirtojen pääasiallisia lähtömaita. Espanjan tavoitteena on kehittää yleistä yhteistyökehystä ja ehkäistä laitonta maahanmuuttoa ja työntekijöiden riistoa. Sopimukset ovat vakiomuotoisia ja mahdollistavat sekä vakinaisten että kausityöntekijöiden ja harjoittelijoiden (tavallisesti 18–35-vuotiaita) palvelukseenoton. Sopimukset sisältävät myös erilliset luvut valintamenettelyistä, työehdoista ja sosiaalisista oikeuksista sekä maahanmuuttajien paluusta samoin kuin määräyksiä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnasta. Kausityöntekijöitä varten on erityismääräyksiä, jotka velvoittavat heidät allekirjoittamaan sitoumuksen palata alkuperämaahansa työsopimuksen päätyttyä. Kausityöntekijöiden on myös ilmoitettava Espanjan konsulaatissa alkuperämaassaan kuukauden kuluessa paluustaan. Useimpien sopimusten toteutuminen käytännössä on onnistunut hyvin varsinkin kausityöntekijöiden osalta. Maahanpääsevien työntekijöiden määrää säätelevät kiintiöt, jotka vahvistetaan työsektoreittain eikä kansalaisuuden perusteella.

⁴ Romania, Bulgaria, Ecuador, Kolumbia, Dominikaaninen tasavalta, Marokko.

Näissä järjestelmissä työntekijöille myönnettävät oikeudet vaihtelevat sopimustavoitteen mukaan. Lähtömaa ja kohdemaahan sopivat ehdoista ja edellytyksistä. Useimmissa varmistetaan, että maahanpääsevien työntekijöiden työehdot ja palkkaus ovat samat kuin maan omilla kansalaisilla. Joihinkin järjestelmiin sisältyy määräyksiä, joilla halutaan varmistaa työntekijöiden paluu alkuperämaahansa oleskelun päätyttyä. Kyseeseen voi esimerkiksi tulla sosiaaliturvamaksujen siirto, ja joissakin tapauksissa työnantajan on maksettava jokaisesta maahanpääsestä työntekijästä vakuusmaksu, joka palautetaan ainoastaan, jos työntekijä palaa alkuperämaahansa. Oikeutta perheen yhdistämiseen ei myönnetä kausityöntekijöille, mikä on lisäkeino varmistaa heidän paluunsa. Useille kolmansien maiden kansalaisille on hyötyä kahdenvälisiin järjestelmiin osallistumisesta, ja monet saavatkin elantonsa siitä, että osallistuvat tällaisiin järjestelmiin säännöllisesti. Arvioidaan, että useimmat työntekijät lähettävät ainakin 50 prosenttia ansioistaan kotiin. Kahdenväliset järjestelmät ovat työntekijöiden kannalta houkuttelevia, sillä he voivat kehittää ammattitaitoaan, päästä osalliseksi paremmista työehdoista, ansaita kovaa valuuttaa sekä kokea, millaista on elää jossain toisessa maassa.

Vastuu kahdenvälisten järjestelmien hallinnoinnista vaikuttaa jakautuvan maahanmuutosta ja työllisyydestä vastaavien ministeriöiden välille paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla. Usein mukana on lukuisia yhteistyökumppaneita, esimerkiksi ammattiliittoja, työnantajia, työvoimatoimistoja ja keskushallinto. Joissakin jäsenvaltioissa aluehallinnot ovat aktivoituneet yhä enemmän ulkomaisten työntekijöiden palvelukseenotossa. Koska monet kahdenvälisissä järjestelmissä maahanpääsevät työntekijät tulevat pk-yrityksiin, alueelliset työvoimatoimistot pystyvät paremmin vastaamaan paikallistalouden erityistarpeisiin. Vakiintuneissa järjestelmissä monet työnantajat ja yksityiset toimistot ovat aktiivisesti mukana työntekijöiden palvelukseenotossa. Jotkut kohdemaat ovat perustaneet kolmansiiin maihin toimistoja työntekijöiden palvelukseenottoa ja jopa koulutusta varten. Joskus yritykset ovat itse lähteneet mukaan prosessiin ja lähettävät henkilöstöä lähtömaihin työntekijöiden kouluttamiseksi ja palkkaamiseksi, jotta yritykseen sopeutuminen sujuisi paremmin työntekijän saavuttua jäsenvaltioon.

1.4 Kahdenvälisten järjestelmien säänteleminen kiintiöiden avulla

Useat jäsenvaltiot ovat käyttäneet kiintiöitä kahdenvälisissä sopimuksissa, vaikka maahanpäästettyjen työntekijöiden määrä vaihteleekin järjestelmän tavoitteen ja lähtömaan mukaan. Ennen kuin hallitukset vahvistavat vuotuiset kiintiöt, ne kuulevat asianomaisia tahoja, kuten teollisuutta, työnantajia, ammattiliittoja ja työvoimatoimistoja, ottaakseen huomioon työmarkkinoiden tarpeet. Tavallisesti kiintiöt vahvistetaan työsektoreittain, vaikka jotkut maat määrittelevät kiintiöt kullekin maantieteelliselle alueelle ja joskus lähtömaittain. Jotkut jäsenvaltiot asettavat melko korkeat kiintiöt kausityöntekijöille, sillä kotimaasta on osoittautunut hyvin vaikeaksi löytää työntekijöitä, jotka ovat halukkaita vaadittuihin tehtäviin tai muuttamaan toiselle seudulle, jolla töitä olisi tarjolla.

Tapaustutkimus – Italia

Italiassa on vakiintunut kiintiöjärjestelmä, joka on ollut käytössä vuodesta 1998. Tuolloin säädettiin, että hallituksen on vuosittain annettava asetus, jossa luetellaan kiintiöt alueittain ja työsektoreittain. Kiintiöt vahvistetaan, kun niistä on ensin sovittu useiden eri tahojen, muun muassa työministeriön, paikallis- ja aluetoimistojen, ammattiliittojen ja työntekijöiden välillä. Kokonaiskiintiöt arvioidaan paikallisten työllisyysasteiden perusteella. Asetuksella vahvistetaan myös niin kutsutut ”etuoikeuskiintiöt” eli enimmäismäärät erityisistä kolmansista maista tuleville työntekijöille⁵. Tietysti mielessä nämä kiintiöt ovat työmarkkinalaskelmien ulkopuolisia, ja ne vahvistetaan riittävän alhaisiksi, jotta työmarkkinat imevät ne helposti (enintään 3 000 työntekijää vuodessa maata kohti). Näitä kiintiöitä tarjotaan kolmansille maille, jos ne toimivat yhteistyössä takaisinotossa ja laittomien muuttovirtojen vähentämisessä. Kiintiöitä voidaan alentaa, jos kolmannen maan yhteistyön katsotaan olevan puutteellista. Näin onkin jo tehty, sillä Marokon kiintiötä alennettiin vuonna 2001.

Useiden jäsenvaltioiden suhtautuminen on kriittistä, sillä ne katsovat, että kahdenvälisen työvoimakiintiöiden tarjoaminen kannustamaan kolmansia maita parempaan yhteistyöhön laittoman maahanmuuton torjunnassa on potentiaalisesti joustamaton väline. Kiintiöihin perustuvien kahdenvälisen sopimusten pelätään rajoittavan valtioiden mahdollisuuksia reagoida työmarkkinoiden tarpeisiin. Vaikka kiintiöiden alentaminen hyväksyttäisiinkin seurauksena siitä, ettei kolmas maa toimi yhteistyössä, kiintiöiden pienentäminen poliittisista ja/tai työmarkkinasyistä saattaa olla vaikeaa. Huomioon on myös otettava, että etuoikeuskiintiöt voivat syrjiä sellaisia maita, joiden kanssa tällaisia sopimuksia ei ole tehty. Vaikka tällaisten järjestelmien tarkoitus on helpottaa yhteistyötä tiettyjen kolmansien maiden kanssa, tämä voi kariuttaa yhteistyön niiden maiden kanssa, joille ei tarjota samanlaista kohtelua. Voitaisiinkin sanoa, että etuoikeuskiintiöt saattavat lyhyellä aikavälillä helpottaa yhteistyötä kohteena olevien kolmansien maiden kanssa, mutta ne saattavat vaikeuttaa muiden kolmansien maiden kanssa pitkällä aikavälillä tehtävää yhteistyötä.

1.5 Toimenpiteet maassa laittomasti oleskelevien aseman laillistamiseksi

Euroopassa oleskelee laittomasti ja työskentelee useita kolmansien maiden kansalaisia, ja jotkut jäsenvaltiot ovatkin toteuttaneet ohjelmia heidän asemansa laillistamiseksi. Tämä osoittaa, kuinka rajallisia tätä nykyä ovat laillisen maahanmuuton nykykanavien hallintakeinot. Vaikka laittomasti oleskelevien aseman laillistaminen ei olekaan maahanmuuttopolitiikan tavanomaisena tavoitteena, menettely on yleistynyt jäsenvaltioissa, ja siihen on turvauduttu 26 kertaa 1970-luvun jälkeen. Jäsenvaltioissa on turvauduttu laittomasti oleskelevien aseman laillistamiseen eri syistä ja eri tavoin: joissakin menettelyä ei ole koskaan käytetty, toisissa siihen on turvauduttu useamminkin. Laillistamismenettelyihin on turvauduttu yhä enenevässä määrin 1990-luvun puolivälin jälkeen. Uudet jäsenvaltiot, joista on vasta tullut muuttajia vastaanottavia maita, ovat turvautuneet laillistamismenettelyihin vain yksittäisissä tapauksissa. On hyödyllistä erottaa kaksi eri menettelyä. Asema voidaan laillistaa väliaikaisesti, jolloin laillistettu henkilö saa rajoitetuksi ajaksi oleskeluluvan, joka voidaan uusua vain tiettyjen edellytysten täytyessä. Asema voidaan myös laillistaa pysyvästi, jolloin maahanmuuttaja saa pysyvän oleskeluluvan. Useimmiten jäsenvaltiot myöntävät väliaikaisia oleskelulupia, jotka voidaan uusua. Tämä merkitsee, että oleskeluluvan saajan asema voi taas muuttua laittomaksi, jos hän ei enää myöhemmin täytä oleskeluluvan edellytyksiä. Joidenkin

⁵ Albania, Tunisia, Marokko, Egypti, Nigeria, Moldavia, Sri Lanka, Bangladesh ja Pakistan.

maahanmuuttajien asema saatetaan laillistaa myöhemmin uudestaan uuden laillistamisohjelman myötä.

Tapaustutkimus – Belgia

Belgia on toteuttanut kaksi mittavaa laillistamisohjelmaa, joista ensimmäisen vuonna 1974 ja toisen vuonna 1999. Vuoden 1999 laillistamisohjelma oli tarkoitettu kertaluonteiseksi, ja sen avulla oli tarkoitus päättää niiden syrjäytyminen, jotka asemansa laittomuudesta huolimatta olivat kotoutuneet Belgian taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen elämään. Toisena pääasiallisena syynä oli parantaa sosiaalista koheesiota ja toimia laittomia maahanmuuttajia riistäviä rikollisverkostoja vastaan. Käytännössä valtio pystyi ohjelman avulla laillistamaan sellaisten henkilöiden aseman, joiden terveydentila esti heidän palauttamisensa, jotka olivat oleskelleet Belgiassa laittomasti pitkään ja kotoutuneet hyvin tai jotka olivat odottaneet turvapaikkapäätöstä yli kolme vuotta. Hakijoilla oli kolme viikkoa aikaa esittää hakemuksensa, ja tänä aikana Belgia otti väliaikaisesti uudelleen käyttöön rajatarkastukset estääkseen toiveikkaiden laittomien maahanmuuttajien tulvan naapurijäsenvaltioista.

Aseman laillistamisesta tehtiin 37 146 hakemusta, jotka koskivat yhteensä yli 50 000 ihmistä. Hakemuksista hyväksyttiin 80 prosenttia. Laillistamisohjelman alustavista arvioinneista kävi esille, että laittomien maahanmuuttajien määrä itse asiassa kasvoi toimenpiteen jälkeen. Toimenpiteen katsotaan viestittäneen mahdollisille laittomille maahanmuuttajille virheellisesti, että heidän oleskelunsa sallittaisiin lopulta. Hakemukset perheiden yhdistämisestä lisääntyivät laillistamisohjelman jälkeen. Näitä hakemuksia tehtiin 2 122 vuonna 1999, mutta 4 500 vuonna 2003.

Useimmat jäsenvaltiot hyväksyvät sen, että käytännön syistä saattaa olla tarpeen myöntää laillinen asema joillekin sellaisille henkilöille, jotka eivät täytä tavanomaisia oleskeluluvan myöntämisperusteita. Laillistamismenettelyillä viranomaiset pyrkivät kotouttamaan tällaiset maahanmuuttajat yhteiskuntaan sen sijaan, että he jäisivät yhteiskunnan reuna-alueille ja mahdollisen riiston kohteiksi. Jotkut maat turvautuvat laillistamismenettelyihin ainoastaan yksittäistapauksissa ja poikkeustilanteissa. Ne soveltavat laillistamismenettelyjä mieluummin humanitaarisista tai suojelusyistä myöntääkseen oleskeluluvan tiettyihin erityisryhmiin kuuluville henkilöille, jotka eivät voi hakea kansainvälistä suojelua mutta eivät kuitenkaan voi palata alkuperämaahansa. Aseman laillistaminen tällä tavoin on usein yhteydessä turvapaikkapolitiikkaan. Jotkut jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tällaisia kohdennettuja laillistamisohjelmia. Ne on suunnattu turvapaikanhakijaryhmille sellaisista maista, joista hakijoita tulee paljon, ja hakijat ovat olleet jäsenvaltion alueella kauan aikaa (esimerkiksi entisen Jugoslavian kriisiä paenneet).

Jotkut jäsenvaltiot ovat valmiita **laillistamaan aseman tapahtuneen tosiasian hyväksymiseksi (*fait accompli*)**. Jotkut ovat toteuttaneet kertaluonteisia toimenpiteitä, toiset ovat taas joutuneet turvautumaan tällaisiin toimenpiteisiin useammin. Tapahtuneiden tosiasioiden hyväksymiseksi toteutettavissa ohjelmissa laillisen aseman saavat maahanmuuttajat ovat tavallisesti jo laittomasti töissä. Se seikka, että tällaisia laillistamisia tarvitaan, osoittaa, että monissa jäsenvaltioissa on dynaaminen piilotalous, ja laillistamisiin onkin osittain taloudelliset syyt. Eräässä jäsenvaltioissa tällaisiin laillistamisiin ryhdyttiin työnantajien pyynnöstä, sillä jotkin alat, erityisesti kotitalouspalvelut, olivat muuttuneet riippuvaisiksi laittomasta työvoimasta, jonka saaminen mukaan viralliseen talouteen oli toivottavaa. Alan kehitys viittaa uusiin työmarkkinatilaisuuksiin, jotka ovat yhteydessä väestön vanhenemiseen ja vanhusten uusiin hoitopalvelutarpeisiin. Laajamittaisilla laillistamismenettelyillä on vaikutuksia monilla yhteiskunnan aloilla, sillä viranomaiset

tarvitsevat tärkeimpien toimijoiden, muun muassa työnantajien ja ammattiliittojen, tuen, ja samaan aikaan niiden on toteutettava lisätoimenpiteitä torjuakseen laitonta maahanmuuttoa ja säilyttääkseen kansalaisten tuen.

Tutkimuksessa tarkasteltiin **laillistamisohjelmien tehokkuutta** maahanmuuttajien ja valtion kannalta. Ohjelmat mahdollistavat ensinnäkin paremman väestöhallinnon, joten viranomaiset saavat paremman kuvan maassa siitä, keitä maan alueella oleskelee. Ohjelmilla myös torjutaan laitonta työntekoa ja kasvatetaan valtion tuloja verovaroilla ja sosiaaliturvamaksuilla, kun laittomat työntekijät saadaan tavallisille työmarkkinoille, edellyttäen, että asianomaiset henkilöt säilyttävät työpaikkansa tai löytävät työtä. On kuitenkin todettava, että laillistamismenettelyjen tehokkuus sääntelemättömien työmarkkinoiden pienentämisessä on asetettu kyseenalaiseksi. Lisäksi uskotaan, että laillistamismenettelyt kannustavat jossain määrin laittomaan maahanmuuttoon. Tästä on saatu kokemusta jäsenvaltioissa, jotka ovat toteuttaneet laajoja laillistamisohjelmia, ja toimenpiteet vaikuttavatkin ruokkivan itseään sikäli, että usein tarvitaan uusia laajamittaisia toimenpiteitä vain muutaman vuoden kuluttua. Kahdeksan jäsenvaltion laillistamisohjelmia koskeva tutkimus osoitti, että ohjelmia toteutetaan keskimäärin 6,5 vuoden välein, mikä osoittaa maahanmuuton olevan jatkuvaa ja uusia laittomia maahanmuuttajia tulevan lisää.

OSA 2 – LAILLISTEN JA LAITTOMIEN MUUTTOVIRTOJEN VÄLINEN SUHDE JA SUHTEET KOLMANSIIN MAIHIN

Laittomalla maahanmuutolla on useita eri muotoja. Jotkut maahanmuuttajat saapuvat jäsenvaltioon laittomasti maitse, meritse tai ilmaitse. Jotkut käyttävät vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja, toiset yrittävät maahanpääsyä yksityisesti tai järjestäytyneiden rikollisverkostojen kautta. Nämä rikollisverkostot harjoittavat etenkin kahta tämän ilmiön vastenmielisintä muotoa eli ihmisten salakuljetusta muista kuin humanitaarisista syistä sekä ulkomaalaisten hyväksikäyttöä ihmiskaupan yhteydessä. Huomattava osa laittomasti oleskelevista henkilöistä tulee laillisesti maahan voimassaolevalla viisumilla tai viisumivapaassa järjestelmässä, mutta jääkin sallittua kauemmaksi ajaksi tai muuttaa oleskelutarkoitusta ilman viranomaisten lupaa. Jotkut, kuten kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat, muuttuvat laittomasti maassa oleskeleviksi, jos he eivät poistu maasta, kun turvapaikkahakemuksen käsittely on päättynyt.

Maahanmuuttajaväestön koon ja ominaispiirteiden tunnistamiseen sekä laillisten ja laittomien muuttovirtojen rekisteröimiseen liittyvät ongelmat ovat hyvin tiedossa. Koska laittomat maahanmuuttajat eivät halua tulla viranomaisten tietoon, on vaikea saada selkeää kuvaa laittoman maahanmuuton laajuudesta Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Arvioita laittomista muuttovirroista saadaan ainoastaan ilmiötä sivuavista nykyisistä indikaattoreista, kuten evätyjen maahantulojen ja maasta poistamisten määrä, rajalla tai maan sisällä kiinnijääneet laittomat maahanmuuttajat, kielteisten päätöksen saaneet turvapaikanhakijat ja muunlaisen kansainvälisen suojelun hakijat tai hakemukset kansallisten laillistamismenettelyjen soveltamisesta. Näihin numerotietoihin on lisättävä huomattava määrä sellaisia henkilöitä, jotka eivät hae minkäänlaista kansainvälistä suojelua joko sen vuoksi, että he ovat tulleet laittomasti tai koska he ovat ylittäneet sallitun oleskeluajan. EU:hun vuosittain tulevan laittoman maahanmuuton arvioidaan olevan yli kuusinumeroinen luku. Tarkempia lukuja ei voida pitää luotettavina. Tällaiset arviot eivät myöskään auta ymmärtämään paremmin laittomaan maahanmuuttoon liittyviä monimutkaisia kysymyksiä, ja niitä voidaan tulkita väärin. Laittoman maahanmuuton katsotaan kuitenkin olevan määrältään merkittävää, ja laittomien muuttovirtojen vähentäminen on poliittisesti ensisijainen tavoite sekä kansallisesti

että EU:n tasolla. Tämän vuoksi onkin tärkeä ymmärtää, keitä laittomat maahanmuuttajat ovat, ja miksi he tulevat EU:hun, jotta ilmiön torjuntaan löydettäisiin tehokkaat ratkaisut.

Laittomien maahanmuuttajien henkilökuvaa ei ole tutkittu paljoakaan. Todisteet viittaavat kuitenkin siihen, että laittomasti maassa oleskelevista suurimman prosenttiosuuden muodostavat 20–30-vuotiaat nuoret miehet, jotka ovat liikkuvia ja valmiita riskinottoon. Maahanmuuttavien nuorten naisten määrä on kasvussa, mutta laittomissa maahanmuuttajissa on huomattavasti vähemmän vanhempia miehiä tai naisia. Jotkin jäsenvaltioista saavat tiedot osoittavat, että laittomat maahanmuuttajat ovat yleensä heikosti koulutettuja, minkä vuoksi he eivät yleensä tuo apua työmarkkinoiden työvoimapulaan. Toiset tutkimukset antavat kuitenkin olettaa, että yhä useammat laittomista maahanmuuttajista ovat koulutettuja ja lähtevät kotimaastaan paremman elämän toivossa. Yleensä **päätökseen muuttaa EU:hun** on monia syitä, eivätkä taloudelliset näkökohdat missään tapauksessa ole ainoita. Kun tehdään päätöstä maastamuutosta, arvioidaan henkilökohtaisella tasolla useita työntekijöitä, joita ovat muun muassa työttömyys, pysyvä matalapalkkaisuus, luonnononnettomuudet tai ekologiset tuhot, sekä vetotekijöitä, kuten epävirallinen sektori, parempipalkkaisen työpaikan saaminen, poliittinen vakaus, oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen, ihmisoikeuksien tehokas suojeleminen ja työmarkkinaehdot. Laittomat maahanmuuttajat tekevät päätöksensä lukuisista ehkäisevistä tekijöistä huolimatta. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa laitton maahantulon järjestävien palvelujen kalleus sekä riski kiinnijäämisestä ja rajaviranomaisten syytetoimista.

EU:hun päästyään monet laittomista maahanmuuttajista onnistuvat löytämään työtä piilotalouden parista, mikä osoittaa, että laitton maahanmuuton ja sääntelemättömien työmarkkinoiden välillä on selvä yhteys. EU:n varjotalouden arvioidaan olevan 7–16 prosenttia EU:n BKT:stä⁶, vaikka prosenttiosuus ei missään nimessä koostu pelkästään laittomista maahanmuuttajista. Itsensä elättääkseen laittomat maahanmuuttajat työskentelevät yleensä vähäistä koulutusta vaativilla aloilla, kuten rakennusalalla, maataloudessa, ateriapalvelualalla tai siivous- ja kodinhoitopalveluissa. Heidät palkataan usein likaisiin, vaarallisiin ja vaativiin töihin, joita kotimainen työvoima kaihtaa. Laittomat maahanmuuttajat päätyvät todennäköisesti töihin vähän koulutusta vaativan varjotalouden pariin. Syynä ei kuitenkaan ole pelkästään se, ettei heillä ole muiden työpaikkojen edellyttämää asianmukaista laillista asemaa, pätevyyttä tai kielitaitoa. Ammattitaitoisten laittomien maahanmuuttajien työhönpääsyä alalle, jolle he ovat saaneet koulutuksen, vaikeuttaa asianmukaisen työluvan puuttumisen lisäksi se, ettei heidän tutkintoaan tunnusteta EU:ssa. Tällaiset henkilöt työskentelevät laittomasti vähäistä koulutusta vaativilla aloilla jäsenvaltioissa, koska heillä ei ole asianmukaisia papereita, ja usein heidän palkkansa on paljon suurempi kuin palkka, jota he olisivat saaneet koulutusta vaativasta työstään alkuperämaassaan.

2.1 Kahdenvälisen työvoimasopimusten vaikutus laittomiin muuttovirtoihin

Ensinnäkin on tärkeää erottaa kahdenväliset järjestelmät, jotka on tarkoitettu kausityöntekijöille, niistä järjestelmistä, jotka on tarkoitettu tilapäisille tai vakinaisille työntekijöille. Monet varhaisista tilapäisille tai vakinaisille työntekijöille suunnatuista järjestelmistä oli suunniteltu ennen kaikkea helpottamaan työvoimapulaa. Joidenkin jäsenvaltioiden mielestä nämä järjestelmät lisäsivät maahanmuuttopaineita, sillä monet maahanpäässeistä saivat pysyvän oleskeluluvan ja hakivat myöhemmin perheen yhdistämistä.

⁶ Neuvoston päätöslauselma pimeän työn muuttamisesta lailliseksi työksi, lokakuu 2003.

Jos laittomien muuttovirtojen vähentäminen oli osittain syynä siihen, että jäsenvaltiot olivat ottaneet käyttöön kahdenvälisiä järjestelmiä, jäsenvaltioiden arviot vaikutuksista ovat ristiriitaisia. Useimmat eivät näe suoraa yhteyttä kahdenvälisten järjestelmien ja laittomien muuttovirtojen vähenemisen välillä. Monet ovat todenneet vaikeaksi arvioida kahdenvälisten sopimusten vaikutuksia laittomiin muuttovirtoihin, sillä usein monet muutkin tekijät vaikuttavat laittoman maahanmuuton vähenemiseen. Useissa jäsenvaltioissa kahdenvälisiä järjestelmiä on otettu käyttöön vasta suhteellisen hiljattain, ja tämän vuoksi on liian aikaista päätellä, onko tällaisilla toimenpiteillä kestävä vaikutusta laittomien muuttovirtojen vähenemiseen. Jotkut jäsenvaltiot ovat havainneet, että kahdenvälisten sopimusten tekeminen ei ole sinällään vähentänyt laitonta maahanmuuttoa, mutta se on auttanut kehittämään kolmansien maiden kanssa yleisissä maahanmuuttokysymyksissä harjoitettavaa yhteistyötä.

Ainoastaan yksi jäsenvaltio katsoi kahdenvälisten työvoimajärjestelmien vaikuttaneen suoraan laittomien muuttovirtojen vähenemiseen. Kyseisessä tapauksessa vaikutuksen ei kuitenkaan voida katsoa johtuvan yksinomaan kyseisistä kahdenvälisistä järjestelmistä, sillä niitä tarjottiin kannustimina takaisinottosopimusten tekemiseen ja ne olivat osa toimenpidepakettia, jonka tarkoituksena oli helpottaa kolmansien maiden kanssa harjoitettavaa yhteistyötä ja johon sisältyi rahoitusapua, poliisiyhteistyötä, koulutusta ja valmiuksien lisäämistä. Lisäksi ajanjaksolla, jolloin laittomat muuttovirrat vähenivät, havaittiin yleisesti, että EU:hun suuntautunut laitton maahanmuutto väheni.

On todettava, että laitonta maahanmuuttoa tapahtuu aina jonkin verran käyttöönotetuista laillisista kanavista huolimatta, sillä aina on olemassa veto- ja työntötekijöitä, joihin näillä kanavilla ei ole vaikutusta. Jotkut EU:hun pyrkivät maahanmuuttajat eivät täytä tällaisten järjestelmien edellytyksiä, tai järjestelmien kapasiteetti ei riitä kattamaan kaikkia halukkaita. Kuten edellä todetaan, maahanmuuttajilla on lisäksi moninaisia syitä muuttaa EU:hun, eivätkä syyt ole aina yksinomaan taloudellisia. Jotkut jäsenvaltioihin laittomina oleskelijoina päätyvät maahanmuuttajat ovat lähteneet kotimaastaan konfliktin syttymisen tai epävakaiden olojen vuoksi, mutta he eivät kuitenkaan täytä humanitaariseen suojelun edellytyksiä.

Tiivistetysti voidaan sanoa, että kahdenvälisten työvoimasopimusten vaikutus laittomiin muuttovirtoihin riippuu jossain määrin järjestelmän taustalla olevista syistä. Vaikka järjestelmän pääasiallisena tavoitteena olisikin laittomien muuttovirtojen vähentäminen, ei kuitenkaan ole mahdollista eritellä sen vaikutusta yksiselitteisesti, sillä mukana on monia muitakin tekijöitä.

2.2 Viisumipolitiikan vaikutus laittomiin muuttovirtoihin

Useimmilla vanhoilla ja uusilla jäsenvaltioilla on kahdenvälisten työvoimasopimusten lisäksi joitakin kokemuksia muiden oikeudellisten maahanmuuttoon liittyvien toimenpiteiden käytöstä laittomien muuttovirtojen vähentämisessä. Muuttovirtoja on perinteisesti säännelty viisumipolitiikan muutoksilla. Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta (vuonna 1999) lähtien yhteisöllä on ollut toimivalta jäsenvaltioiden viisumipolitiikkaan nähden (Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia lukuun ottamatta). Tähän kuuluu luetteloiden laatiminen kolmansista maista, joiden kansalaisilla täytyy olla viisumi tai ei tarvitse olla viisumia⁷. Ennen päätöksen tekemistä arvioidaan perusteellisesti tapauskohtaisesti muun muassa laitonta maahanmuuttoa, yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä Euroopan unionin ulkosuhteita

⁷ Neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001.

kolmansiin maihin ja otetaan samalla huomioon alueelliseen yhtenäisyyteen ja vastavuoroisuuteen liittyvät seikat.

Luetteloita muutetaan komission ehdotuksesta neuvoston määräenemmistöllä sen jälkeen, kun Euroopan parlamenttia on ensin kuultu. Luetteloiden laatimisen jälkeen ainoastaan muutama maa on siirretty luettelosta toiseen. Vuonna 2000 komissio esitti, että Bulgaria ja Romania olisi siirrettävä viisumipakkoluettelosta viisumivapaaseen luetteloon tunnustuksena näiden maiden lähentyneille suhteille EU:hun ja kansalaisten vapaan liikkuvuuden hengessä. Neuvosto hyväksyi tämän maaliskuussa 2001 tarkasteltuaan ensin kahta yksityiskohtaista kertomusta laittomien muuttovirtojen torjumiseksi toteutetuista toimenpiteistä, rajatarkastuksista ja viisumipolitiikasta. Viisumirajoitukset poistettiin tammikuussa 2002.

Maaliskuussa 2003 neuvosto päätti⁸ siirtää Ecuadorin viisumivapaasta luettelosta niiden kolmansien maiden luetteloon, joiden kansalaisilla on oltava viisumi jäsenvaltioiden ulkorajat ylittäessään. Päätös perustui ennen kaikkea toteen näytettyihin riskeihin laittomasta maahanmuutosta ja tätä tukeviin, useista jäsenvaltioista saatuihin numerotietoihin ja tilastoihin. Päätöksen vaikutuksia ei ole vielä arvioitu, sillä sitä on sovellettu vasta vähän aikaa. Kyseinen arviointi on olennaisen tärkeä ja saattaa selvittää, onko viisumirajoitusten käyttöönotto suoraan yhteydessä laittoman maahanmuuton hidastumiseen. Toisaalta vaikuttaa melko hankalalta osoittaa, että viisumirajoitusten poistaminen olisi yhteydessä laittoman maahanmuuton myöhempään lisääntymiseen. Eri jäsenvaltioiden kokemukset ovat erilaisia ja viittaavat siihen, että useat muut tekijät ovat mukana vaikuttamassa muuttovirtojen vähenemiseen tai lisääntymiseen.

Kolmansien maiden viisumipolitiikan osalta voidaan mainita Bosnia ja Hertsegovinan viisumijärjestelyihinsä tekemät muutokset, sillä kyseinen maa oli EU:hun suuntautuvan laittoman maahanmuuton merkittävä kauttakulkumaa. Kun viranomaiset ottivat käyttöön Iranin ja Turkin kansalaisia koskevat viisumijärjestelyt, EU:hun Bosnia ja Hertsegovinan kautta laittomina maahanmuuttajina saapuvien kyseisten maiden kansalaisten määrä laski huomattavasti.

2.3 Kolmansien maiden kanssa harjoitetun yhteistyön vaikutus laittomiin muuttovirtoihin

Tampereen Eurooppa-neuvostossa ja lukuisissa myöhemmissä Eurooppa-neuvostoissa on painotettu tarvetta soveltaa maahanmuuttoon kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka kattaisi alkuperä- ja kauttakulkumaihin ja -alueisiin liittyvät ihmisoikeuskysymykset, poliittiset kysymykset ja kehitysyhteistyökysymykset. Kolmansien maiden kanssa harjoitettavaa yhteistyötä pidettiin yhtenä tärkeimmistä tekijöistä tällaisen politiikan onnistumisessa. Tampereen Eurooppa-neuvoston jälkeen komissio on erityisin ponnistuksin pyrkinyt yhdentämään maahanmuuttopolitiikan EU:n ulkosuhteisiin liittyviin politiikkoihin ja ulkomaanohjelmiin. Tiedonannossa siirtolaisuuskysymysten sisällyttämistä suhteisiin kolmansien maiden kanssa⁹ korostetaan maahanmuutto- ja kehitysyhteistyöpolitiikan välisen yhteisvaikutuksen parantamista. Sevillan ja Thessalonikin Eurooppa-neuvostoissa kiinnitettiin erityishuomiota toimenpiteisiin, joita kolmansien maiden olisi toteutettava laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Joulukuun 8. päivänä 2003 pidetyssä yleisten asioiden neuvostossa otettiin käyttöön seuranta- ja arviointijärjestelmä. Komissiota pyydettiin

⁸ Neuvoston asetus (EY) N:o 453/2003, annettu 6.3.2003 (EUVL L 69, 13.3.2003).

⁹ KOM(2002) 703, 3.12.2002.

esittämään vuosittain kertomus yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa, ja ensimmäisen kertomuksen odotetaan valmistuvan ennen vuoden 2004 loppua. Kertomus sisältää yleiskatsauksen toimenpiteistä, joita kolmannet maat toteuttavat parhaillaan laittoman maahanmuuton torjumiseksi, sekä EU:n ja jäsenvaltioiden antamasta teknisestä ja rahoitustuesta.

Yhteistyö kolmansien maiden kanssa on elintärkeää, kun laittomia muuttovirtoja halutaan pienentää, ja tässä yhteydessä on tärkeää arvioida toteutettujen eri toimenpiteiden ja käytettyjen kannustimien vaikutuksia. Vanhoilla ja uusilla jäsenvaltioilla näyttää olevan vain vähän kokemusta yhteistyön kehittämisestä kolmansien maiden kanssa laittomien muuttovirtojen hallitsemiseksi epävirallisilla keinoin. Jotkut jäsenvaltiot katsovat, että poliisiyhteistyöstä tai rajavalvonnasta tehtävät, takaisinottomääräyksiä sisältävät sopimukset ovat tehokkaampia kuin muodolliset takaisinottosopimukset. Tällaisten sopimusten avulla jäsenvaltiot ovat kehittäneet hyödyllisiä välineitä tietojenvaihtoa ja yhteisiä koulutustoimia varten, eikä niiden ole tarvinnut turvautua kannustinten käyttöön. Sopimukset kattavat usein teknisen tuen, joka on osoittautunut hyvin hyödylliseksi käytännön tasolla. Toiset jäsenvaltiot ovat ryhtyneet epäviralliseen yhteistyöhön kauttakulkumaiden kanssa torjuakseen tiettyjä kolmansista maista tulevia muuttovirtoja tekemättä kuitenkaan muodollisia takaisinottosopimuksia. Tällainen tapauskohtainen yhteistyö voi tuottaa hyviä tuloksia vastaamalla erityisiin muuttovirtoihin, joiden alkuperämaat saattavat muutoin olla haluttomia tekemään muodollisia takaisinottosopimuksia. Vanhat ja uudet jäsenvaltiot ovat myös tehneet aktiivisesti virallisia ja epävirallisia takaisinottosopimuksia kolmansien maiden kanssa helpottaakseen palautusmenettelyä. Kun kansallisesta takaisinotosta käydään virallisia neuvotteluja, jäsenvaltiot eivät ole valmiita tarjoamaan kannustimia kolmansille maille sopimuksen tekemiseksi, sillä kolmansien maiden kansainvälinen velvollisuus on sallia kansalaistensa takaisinpääsy. Jotkut jäsenvaltiot ovat kuitenkin valmiita tähän, jos sopimukset koskevat sekä omien että kolmansien maiden kansalaisten takaisinottoa, koska tunnustetaan, että takaisinottosopimukset tuovat yleensä enemmän etua jäsenvaltioille kuin kolmansille maille. Kannustimina tarjotaan muun muassa teknistä tukea ja apua muuttovirtojen hallinnassa, rajavalvontakoulutusta ja poliisiyhteistyötä sekä teknologiaa ja laitteita tavoitteena parantaa kolmansien maiden valmiuksia hallita muuttovirtoja. Kannustimien tarjoaminen ei tavallisesti sisälly itse takaisinottosopimukseen, sillä halutaan varmistaa, ettei sopimusten täytäntöönpano riipu kannustimista. Eräs jäsenvaltio on tarjonnut kolmansille maille kahdenvälisiä työvoimakiintiöitä. Tällaisen politiikan vaikutuksia on analysoitu edellä 1.4 kohdassa.

Neuvottelujen nykytila huomioon ottaen kannustimiin saatetaan tarvita toisenlaista lähestymistapaa tehtäessä yhteisön takaisinottosopimuksia. Neuvottelujen aikana kolmannet maat pyytävät muun muassa kansalaistensa parempaa kotouttamista EU:n jäsenvaltioihin, viisumirajoitusten poistamista, tiettyjen henkilöryhmien viisuminsaannin helpottamista sekä kiintiöitä vakinaisille tai kausityöntekijöille. Yhteisön sopimusten tekemisen yhteydessä on tähän mennessä tarjottu kannustimina muun muassa viisuminsaannin helpottamista, lainvalvonta-alan yhteistyötä sekä rahoitus- ja teknistä tukea. Näistä kannustimista saatavaa hyötyä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin komission piakkoin esittämässä kertomuksessa yhteisen takaisinottopolitiikan onnistuneen kehittämisen painopistealueista. On kuitenkin selvää, että tarjolla on oltava joustavasti erilaisia kannustimia, jotta sopimusten tekeminen varmistetaan tulevaisuudessa.

EU:n naapurimaat kohtaavat yhä enemmän maahanmuuttoon liittyviä ongelmia. Alati kasvava ulkomaalaisväestö voi johtaa niissä yhteiskunnalliseen jännitykseen, ja kohdemaiden onkin tehostettava ponnistuksiaan maahanmuuton hallitsemiseksi. EU käy parhaillaan keskusteluja

asianomaisten kolmansien maiden kanssa **kauttakulkumuutosta ja EU:n naapurimaiden** muuttumisesta määräraiksi. Se antaa edelleen taloudellista ja teknistä tukea yhteisön välineiden avulla (Tacis, Meda, Aeneas) näiden maiden tukemiseksi niiden pyrkimyksissä hallita maahanmuuttoa paremmin, laittoman maahanmuuton tehokas ja ennaltaehkäisevä torjuntapolitiikka mukaan luettuna. Lisäksi komissio kehittää parhaillaan uutta naapuruuspolitiikan välinettä rajat ylittävän yhteistyön edistämiseksi. Välineeseen sisällytetään maahanmuuton hallinta yhtenä yhteistyön painopistealueena. Jotkut naapurimaat ovat kehittäneet toimintasuunnitelmia, jotka on erityisesti kohdennettu laittomaan maahanmuuttoon, ja EU on valmis tukemaan niiden täytäntöönpanoa.

OSA 3 – TIE ETEENPÄIN

3.1 Kuulemisen ja tietojenvaihdon tehostaminen EU:n tasolla

Tämä tutkimus on osoittanut **luotettavien ja vertailukelpoisten tietojen** selkeän **puutteen EU:n tasolla**. Tietyillä toimenpiteillä on jo pyritty parantamaan yhteisön tilastotietojen keräämistä ja analysointia. Komissio on sitoutunut toimittamaan maahanmuutosta vuosittain tilastokertomuksen, johon sisältyy jäsenvaltioissa esiintyvien tärkeimpien maahanmuuttosuuntausten tilastoanalyysi. Yhteisön muuttoliiketilastoja koskevan toimintasuunnitelman¹⁰ perusteella annetaan kesäkuussa 2004 ehdotus Euroopan yhteisöjen asetukseksi maahanmuuttoa, kansalaisuutta ja turvapaikkoja koskevien yhteisön tilastotietojen keräämisestä, minkä jälkeen toteutetaan joitakin täytäntöönpanotoimenpiteitä.

Tutkimustulokset osoittavat tarvetta **tehostaa ja kohdentaa kuulemismenettelyjä ja tietojenvaihtoa** erityisaloilla, joilla on merkittävä vaikutus useisiin jäsenvaltioihin tai EU:hun yleensä. Marraskuussa 2000 antamassaan tiedonannossa yhteisön maahanmuuttopolitiikasta¹¹ komissio esitti tähän tarpeeseen vastaamista. Lisää yksityiskohtia esitettiin kahdessa vuoden 2001 tiedonannossa¹². Vuoden 2001 Laekenin Eurooppa-neuvosto kehotti nimenomaisesti parantamaan tietojenvaihtoa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan alalla. Vastauksena tähän komissio perusti vuonna 2002 maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden komiteana tunnetun asiantuntijaryhmän johtamaan yhteydenpito- ja kuulemismenettelyä parhaiden käytänteiden levittämiseksi sekä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkojen lähentämiseksi. Maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden komitea kokoontuu nykyään säännöllisesti.

Näitä järjestelyjä täydentää Euroopan muuttoliikkeiden verkosto, jonka tarkoituksena on luoda järjestelmällinen perusta monitahoisten maahanmuutto- ja turvapaikkakysymysten seurantaan ja analysointia varten tarkastelemalla eri ulottuvuuksia – poliittisia, oikeudellisia, demografisia, taloudellisia ja sosiaalisia – ja selvittämällä taustalla vaikuttavia tekijöitä. Saatujen tai käsiteltyjen tietojen tarkoituksena on auttaa yhteisöä ja sen jäsenvaltioita saamaan yleiskuva maahanmuutto- ja turvapaikkatilanteesta, kun ne toimivaltansa rajoissa harjoittavat politiikkaa, tekevät päätöksiä tai määrittelevät toteutettavia toimia. Alkuperäinen pilottihanke hyväksyttiin Thessalonikin Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2003. Pilottihanketta arvioidaan vuoden 2004 aikana, minkä jälkeen komissio tarkastelee mahdollisuutta vahvistaa tarkoituksenmukainen oikeusperusta ja sille pohjautuva pysyvä rakenne, samalla kun pidetään mielessä, että Euroopan neuvostossa on parhaillaan tarkasteltava samankaltainen aloite.

¹⁰ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille toimintasuunnitelman esittämiseksi muuttoliikkeitä koskevien yhteisön tilastotietojen keräämistä ja analysointia varten, KOM(2003) 179.

¹¹ KOM(2000) 757 lopullinen, 22.11.2000.

¹² KOM(2001) 387 lopullinen ja KOM(2001) 710 lopullinen.

Myös muita toimia on toteutettu erityisalojen tietojenvaihdon kehittämiseksi, erityisesti on luotu kotouttamisasioihin keskittyvien kansallisten yhteyspisteiden verkosto. Thessalonikin Eurooppa-neuvosto tarkasteli tätä aloitetta sekä korosti, kuinka tärkeää on kehittää yhteistyötä ja tietojenvaihtoa tässä verkostossa, kun tavoitteena on erityisesti parantaa asianomaisten kansallisen ja yhteisön tason politiikkojen koordinoitua. Pian tämän jälkeen kansalliset yhteyspisteet sopivat intensiivisestä työohjelmasta tietojen ja parhaiden käytänteiden vaihtamiseksi kolmella politiikan alalla, joita ovat äskettäin saapuneiden maahanmuuttajien perehdyttäminen, kielikoulutus sekä maahanmuuttajien osallistuminen yhteiskunnalliseen, kulttuuriseen ja poliittiseen elämään. Kotouttamisesta päätettiin laatia käsikirja vastuuhenkilöille ja politiikan tekijöille. Näistä kehitysaskelista kerrotaan komission parhaillaan laatimassa ensimmäisessä vuosikertomuksessa maahanmuutosta ja kotouttamisesta.

Muita tietojenvaihdon parantamiseen tähtäviä toimenpiteitä on toteutettu laittoman maahanmuuton alueella. Nämä aloitteet keskittyvät operatiivisten tietojen vaihtoon neuvoston epävirallisessa ad hoc -työryhmässä CIREFI:ssä. Käyttöön on otettu varhaisvaroitusjärjestelmä laitonta maahanmuuttoa ja ihmisten salakuljetusreittejä koskevien tietojen vaihtamiseksi. Järjestelmää päivitetään luomalla turvalliseen verkkoteknologiaan perustuva tieto- ja koordinoitiverkosto maahanmuuton hallinnasta vastaavia jäsenvaltioiden viranomaisia varten¹³.

Komissio aikoo parantaa tietojenvaihtoa ja kuulemismenettelyjä edellä esitettyjen, maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden komiteassa vahvistettujen painopisteiden mukaisesti. Menettelystä saatujen lisäkokemusten perusteella harkitaan myöhemmin, olisiko hyödyllistä esittää konkreettinen oikeusperusta menettelyn muodollistamiseksi sekä johdonmukaisuuden ja täydentävyyden varmistamiseksi eri foorumien kanssa.

3.2 Uusien poliittisten aloitteiden kehittäminen yhteisen maahanmuuttopolitiikan osana

3.2.1. Laillinen maahanmuutto

Kaikilla jäsenvaltioilla on **maahanpääsykanavia työvoimamuuttajille**. Erityisesti tämä koskee kolmansien maiden kansalaisia, joilla on erityistaitoja. Useimmissa jäsenvaltioissa on pulaa ammattitaitoisesta työvoimasta, ja ne ovatkin kehittämässä erityisiä palvelukseenottojärjestelmiä, kuten Saksaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevista tapaustutkimuksista käy ilmi. Jossakin määrin nämä jäsenvaltiot kilpailevat keskenään työmarkkinoille soveltuvien kolmansien maiden kansalaisten palvelukseenotossa. Komissio uskoo, että väestön vähetessä ja ikääntyessä kolmansien maiden kansalaisten palvelukseenotto ja taloudellista syistä tapahtuva muutto EU:hun todennäköisesti jatkuvat ja lisääntyvät. Toisaalta kolmannet maat pyytävät toistuvasti laillisten maahanmuuttokanavien lisäämistä. Tästä huolimatta asiasta vuonna 2001 tehty EU:n direktiiviehdotus¹⁴ ei saanut kannatusta neuvostossa. Tämän vuoksi vastauksia on haettava joihinkin peruskysymyksiin sen arvioimiseksi, pitäisikö taloudellista syistä muuttavien maahanpääsyä säännellä EU:n tasolla. Muun muassa seuraavat seikat kaipaavat selvennystä: missä määrin yhdenmukaistamiseen on tarvetta, direktiiviehdotuksen soveltamisala sekä olisiko säilytettävä yhteisön periaate kotimaisten työmarkkinoiden suosimisesta. Komission mielestä näihin kysymyksiin

¹³ KOM(2003) 727 lopullinen, 25.11.2003.

¹⁴ Ks. edellinen alaviite.

haettavien vastausten on perustuttava kahteen peruseriaatteeseen: ensinnäkin perustuslakiluonnokseen, jossa vahvistetaan unionin toimivalta maahanmuuttopolitiikassa, mutta jätetään jäsenvaltioiden päätettäväksi, kuinka paljon maahanmuuttajia maahan päästetään, ja toisaalta siihen, että alalla mahdollisesti toteutettavien toimenpiteiden yksinomaisena perusteena on oltava toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla saatava lisäarvo.

Komissio suunnittelee käynnistävänsä myöhemmin tänä vuonna kattavan kuulemismenettelyn, joka auttaa vastausten saamisessa näihin kysymyksiin. Myöhemmin tänä vuonna esitellään ensinnä vihreä kirja, jossa tarkastellaan komission direktiiviluonnoksessa tekemiä valintoja ja neuvostossa asian osalta ilmenneitä vaikeuksia. Vuoden 2004 lopussa järjestetään julkinen kuuleminen, joka kokoaa yhteen kaikki asianomaiset toimijat: institutionaaliset, taloudelliset ja valtiosta riippumattomat järjestöt.

Tutkimus on osoittanut, että joidenkin jäsenvaltioiden toteuttamat laajamittaiset **laillistamistoimenpiteet** ovat antaneet niille tilaisuuden selvittää kerralla useiden alueellaan laittomasti oleskelevien maahanmuuttajien asema. Tällaisilla ohjelmilla ei kuitenkaan näytä olevan pitkäaikaista vaikutusta laittomien maahanmuuttajien määrän vähenemiseen, vaan sen sijaan ne saattavat toimia laittomille maahanmuuttajille ylimääräisenä vetotekijänä, kuten Belgiaa koskevasta tapaustutkimuksesta käy ilmi. Tällaisilla laajamittaisilla toimenpiteillä on myös vaikutusta muihin EU:n jäsenvaltioihin, koska sisäiset rajatarkastukset on poistettu. Valtiot eivät kuitenkaan voi hyväksyä, että huomattavat määrät kolmansien maiden kansalaisia oleskelee niiden alueella laittomasti pitkiä aikoja.

Komissio voisi esittää laillistamismenettelyihin sovellettavaa yhteistä lähestymistapaa, jossa periaatteena olisi välttää laajamittaisia laillistamistoimenpiteitä tai rajata ne hyvin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Tutkimuksessa painottuu se näkökanta, ettei laillistamismenettelyjä pitäisi katsoa muuttovirtojen hallintakeinoksi, sillä todellisuudessa ne näyttävät usein olevan kielteistä seurausta muiden alojen maahanmuuttopolitiikasta. Laillistamismenettelyjä on kuitenkin arvioitava jatkossakin käytänteiden yksilöimiseksi ja vertaamiseksi. Jos jäsenvaltio päättää toteuttaa laajamittaisen laillistamismenettelyn, muille jäsenvaltioille on tiedotettava asiasta hyvissä ajoin, sillä huomioon on otettava laillistamismenettelyjen mahdolliset vaikutukset muihin jäsenvaltioihin. Jäsenvaltioita olisi myös kuultava suunniteltujen toimenpiteiden laajuudesta, niiden todennäköisesti kattamien henkilöiden lukumäärästä, sovellettavista perusteista ja mahdollisista vaikutuksista muihin jäsenvaltioihin. Keskinäinen tiedonvaihto ja avoimuus auttavat laatimaan yhteiset perusteet. Tiedonvaihto voitaisiin toteuttaa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden komiteassa.

Tutkimus on osoittanut paradoksaalisesti, että vaikka jäsenvaltioissa ennustetaan tietyille työmarkkinasektoreille työvoimapulaa, mikä osoittaa tarpeen uudistaa maahanmuuttopolitiikkaa, jäsenvaltioissa jo oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työttömyysprosentti on edelleen huomattava. EU:n maahanmuuttopolitiikan olennaisena tavoitteena on **parantaa** jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien **kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista**. Tämä on myös yksi niistä vaatimuksista, joita kolmannet maat esittävät neuvoteltaessa maahanmuuttokysymyksistä. Suurin osa näistä maista on sitoutunut puolustamaan omien kansalaistensa etuja, vaikka he asuisivatkin ulkomailla. Laillisia maahanmuuttokanavia on täydennettävä kotouttamista edistävillä toimenpiteillä. Ensimmäinen maahanmuuttoa ja kotouttamista koskeva vuosikertomus esitetään Eurooppa-neuvostolle kesäkuussa 2004, ja siinä kuvataan alan viimeaikaista kehitystä.

Työmarkkinoille siirtymisen osalta Euroopan työllisyysstrategiassa esitetään poliittinen kehys kansallisen tason uudistusten tekemiselle. Vuonna 2003 laadituissa työllisyyden suuntaviivoissa kehoitetaan jäsenvaltioita edistämään epäedullisessa asemassa olevien henkilöiden siirtymistä työmarkkinoille ja torjumaan kaikenlaista syrjintää, jonka kohteeksi he voivat joutua. Uusissa suuntaviivoissa tavoitteeksi vahvistetaan kolmansien maiden kansalaisten ja EU:n kansalaisten työttömyysasteessa olevan eron pienentäminen. EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten 52,7 prosentin työllisyysaste 15 jäsenvaltion EU:ssa vuonna 2002 jäi selvästi alle EU:n kansalaisten 64,4 prosentin työllisyysasteen. Työllisyyttä Euroopassa koskeva vuoden 2003 kertomus vahvistaa, että tällaiset erot ovat huomattavat, vaikka ne vaihtelevatkin paljon eri jäsenvaltioiden välillä.

Työllisyysstrategiassa on kannettu jatkuvasti huolta siitä, kuinka edistää kestäväää siirtymistä työmarkkinoille ja lisätä liikkuvuutta EU:n työmarkkinoilla. Tavoitteena on varmistaa työvoiman tarjonta, maksimoida mukautuvuus sekä vastata alakohtaiseen ja alueelliseen työvoimapulaan. Siirtotyöläisistä voisi osaltaan olla apua tämän tavoitteen saavuttamisessa, joten on toivottavaa, että **kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuutta Euroopan unionissa** voitaisiin jatkossakin **helpottaa**. Direktiivi pitkään unionin alueella oleskelleiden asemasta hyväksyttiin 25. marraskuuta 2003, ja siinä otetaan käyttöön periaate niiden henkilöiden liikkuvuudesta, jotka ovat oleskelleen jossakin jäsenvaltiossa yli viiden vuoden ajan. Liikkuvuutta on helpotettu laajentamalla asetuksen (ETY) N:o 1408/71 soveltamisala kolmansien maiden kansalaisiin. Jonkinasteisesta liikkuvuudesta säädetään myös piakkoin hyväksyttävissä komission ehdotuksissa ulkomaalaisten opiskelijoiden maahanpääsystä¹⁵ ja tutkijoiden maahanpääsystä¹⁶. Periaatteen soveltaminen voitaisiin laajentaa muihinkin kolmansien maiden kansalaisten ryhmiin. Lisäksi palveluista sisämarkkinoilla annettun direktiiviehdotuksen pitäisi helpottaa sellaisten työntekijöiden, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, lähettämistä töihin rajatylittävien palvelujen tarjoamisen yhteydessä.

Toinen ratkaisemisen arvoinen kysymys on **kolmansien maiden kansalaisten ammattipätevyyden tunnustaminen**. Yksi mahdollisuus olisi pyrkiä löytämään tarkoituksenmukaiset keinot laajentaa ammattipätevyyden tunnustamisesta annettujen direktiivien tuomat edut kaikkien kolmansien maiden kansalaisiin (tämä koskee erityisesti kolmansien maiden kansalaisten jossakin toisessa jäsenvaltiossa hankkiman ammattipätevyyden tunnustamista sekä kolmannessa maassa hankittua pätevyyttä, jonka joku toinen jäsenvaltio on jo tunnustanut). Sen lisäksi, että pätevyys voitaisiin tunnustaa edellä esitetyllä tavalla, voitaisiin avata koulutusreitit, joiden avulla kolmansien maiden kansalaiset voisivat hankkia vastaavan pätevyystason tarvitsematta aloittaa opintojaan alusta.

3.2.2. Laiton maahanmuutto

Tutkimus on osoittanut, että laitonta maahanmuuttoa tulee todennäköisesti aina esiintymään jonkin verran tarjolla olevista laillisista kanavista riippumatta, joten laittoman maahanmuuton torjunnan on säilyttävä maahanmuuton hallinnan olennaisena osana.

Laittoman maahanmuuton torjunta alkaa ennalta ehkäisevillä toimenpiteillä ja tärkeimpien houkuttimien poistamisella. Pimeä työ on merkittävä tekijä, joka vetää laittomia maahanmuuttajia useisiin maihin ja useille alueille. Tämän vuoksi yhteisenä tavoitteena on sääntelemättömien työmarkkinoiden purkaminen. Tämä ei koske ainoastaan maahanmuuttoa

¹⁵ KOM(2002) 548 lopullinen, 7.10.2002.

¹⁶ KOM(2004) 178 lopullinen, 16.3.2004.

vaan myös työllisyyttä. Piilotalouden parissa työskentelevät joutuvat usein riiston kohteeksi eivätkä saa muilla työntekijöillä olevia oikeuksia. Eurooppalaisessa työllisyysstrategiassa on vuodesta 2001 lähtien käsitelty pimeää työtä. Komissio korosti vuonna 2003 tarvetta kehittää politiikka, joka tähtää **pimeän työn muuttamiseen lailliseksi työksi**, ja kehotti tavoitteiden asettamiseen. Tämä kysymys on yksi vuonna 2003 laadittujen työllisyyttä koskevien suuntaviivojen¹⁷ kymmenestä painopistealasta. Vuoden 2003 kansallisten toimintasuunnitelmien perusteella Euroopan komission tammikuussa 2004 esittämässä luonnoksessa yhteiseksi työllisyysraportiksi¹⁸ arvioitiin kansallisia toimia, joiden tavoitteena on muuttaa pimeä työ lailliseksi työksi. Useat jäsenvaltiot mainitsivat toimintasuunnitelmissaan erityiset ulkomaisille työntekijöille tai laittomille maahanmuuttajille suunnatut toimenpiteet. Komissio seuraa jäsenvaltioiden toteuttamia toimia jatkossakin Euroopan työllisyysstrategian yhteydessä.

Laittoman maahanmuuton torjuminen yhdessä ja **henkilöiden palauttamista koskevan yhteisön politiikan kehittäminen** ovat painopisteinä, kun kehitetään muita poliittisia välineitä muuttopaineiden lieventämiseksi. Maahanmuuttopolitiikan hallinnassa ainoa johdonmukainen suhtautumistapa EU:ssa laittomasti oleskeleviin henkilöihin on varmistaa, että nämä palaavat alkuperämaahansa. Osana henkilöiden palauttamista koskevaa yhteisön politiikkaa komissio ehdottaa valmistelutoimia, joiden tavoitteena on ottaa käyttöön palautuksen hallinnassa vuosina 2005 ja 2006 käytettävä rahoitusväline. Toimet kattavat vapaaehtoisen paluun, pakkoon perustuvan paluun ja kauttakulkumaissa olevien laittomien maahanmuuttajien palautuksen tukemisen. Koordinoimalla nykyisiä välineitä asianmukaisella tavalla toimilla pyritään kestäväan paluuseen ja kotouttamiseen alkuperämaassa tai entisessä oleskelumaassa. Niissä keskitytään määrätyn kohderyhmän paluuseen ja siihen liittyviin seikkoihin, joihin kuuluvat paluuta edeltävä tuki, matkajärjestelyt, kauttakulusta huolehtiminen ja vastaanoton järjestäminen sekä asianmukainen koordinaatio nykyisten, paluun jälkeiseen tukeen ja uudelleenkotoutumisapuun tarkoitettujen välineiden kanssa. Komissio aikoo lisäksi esittää vuoden 2004 alkupuoliskolla ehdotuksen EU:n direktiiviksi palauttamismenettelyjen vähimmäisnormeista ja palauttamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta.

3.2.3. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa

Tutkimus on osoittanut, että **yhteistyön lisääminen alkuperä- tai kauttakulkumaiden kanssa** on tehokas keino vähentää laittomia muuttovirtoja. Emme voi kuitenkaan perustaa suhteitamme kolmansiin maihin yksipuolisiin toimiin. Kokemus on osoittanut, että aito kumppanuus on avainasemassa tällaisen yhteistyön onnistumisessa. EU:n on ymmärrettävä selkeästi asianomaisen maan tilanne ja sen kohtaamat ongelmat edistääkseen avointa vuoropuhelua, jossa otetaan huomioon molempien osapuolten edut ja odotukset. Useat alkuperä- ja kauttakulkumaat ovat nykyään valmiita kantamaan vastuuta ja ponnistelemaan huomattavasti ehkäistäkseen laitonta maahanmuuttoa. Maahanmuuttoon tarvitaan kuitenkin yleistä lähestymistapaa, ja joissain tapauksissa edellytetään EU:n tarjoamia kannustimia ja antamaa rahoitus- ja teknistä tukea.

¹⁷ Neuvoston päätös, tehty 22 päivänä heinäkuuta 2003, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista (EUVL L 197, s. 13, 5.8.2003).

¹⁸ KOM(2004) 24 lopullinen, 27.1.2004, s. 2.

Unionin olisi ensinnäkin koottava yhteen kaikki tiedot kolmansien maiden kansalaisten käytettävissä olevista laillisista maahanmuuttokanavista. Aluksi olisi **koottava yhteen tiedot** maahanpäässeistä henkilöistä kansalaisuuden mukaan, jotta kaikille kolmansille maille voitaisiin esittää selkeä kuva niiden kansalaisten maahanmuuton kehityksestä koko EU:n alueella. Tämä voitaisiin tehdä maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden komiteassa, joka voisi kartoittaa kaikki yksittäisten jäsenvaltioiden jonkin tietyn kolmannen maan kanssa tekemät kahdenväliset sopimukset, näiden sopimusten soveltamisalaan kuuluvien maahanmuuttajien määrän sekä sopimusten ulkopuolella maahanpäästettyjen maahanmuuttajien määrän ja maahanpääsyn syyt. Tällaisen kartoituksen avulla voitaisiin pitkällä aikavälillä lisätä jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sen suhteen, kuinka paljon unioniin hyväksytään työvoimamuuttajia. Tällaisen yleisesityksen avulla voitaisiin antaa selkeä vastaus kolmansien maiden vaatimuksiin, kun käydään poliittista vuoropuhelua maahanmuuttokysymyksistä tai neuvotellaan takaisinottosopimuksista.

Lisäksi voitaisiin tarkastella mahdollisuutta ottaa palvelukseen tai kouluttaa alkuperämaissa henkilöitä, joiden ammattitaitoa EU:ssa kaivataan. Tällaisiin koulutusohjelmiin voitaisiin sisällyttää maahanmuuttajien Euroopassa oleskelua varten tarvitsemää yhteiskunnallista, kulttuurista ja kielikoulutusta. Jotkut jäsenvaltiot ovat jo käynnistäneet tällaisia ohjelmia, joita tarkastellaan tulevaisuudessa lähemmin. Pilottihankkeita voitaisiin rahoittaa kolmansien maiden taloudellisen ja teknisen tuen ohjelmasta (Aeneas).

Tutkimus on osoittanut, että **viisumipolitiikalla** on useiden kolmansien maiden suhteen ennaltaehkäisevä vaikutus laittomiin muuttovirtoihin. Erityisen tärkeää se on sellaisten henkilöryhmien osalta, jotka ovat potentiaalisia oleskeluajan ylittäjiä. On myös kuitenkin henkilöryhmiä, jotka eivät edusta minkäänlaista riskiä laittomasta maahanmuutosta ja joilla ei ole pienintäkään aikomusta käyttää väärin mahdollisuuttaan lyhytaikaiseen oleskeluun. Tällaiset henkilöryhmät on määriteltävä maakohtaisesti, ja niiden osalta voitaisiin tarkastella mahdollisuutta helpottaa viisuminsaantia jollakin tavalla, kun huomioon otetaan asianomaisen maan pyrkimykset toimia EU:n kanssa yhteistyössä laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Komissio ehdottaa tämän vuoksi, että tarkasteltaisiin mahdollisuutta neuvotella tiettyjen henkilöryhmien viisuminsaannin helpottamisesta (esimerkiksi rakenteelliseen vuoropuheluun osallistuvat kolmansien maiden vakinaiset edustajat, urheilijat jne.). Pilottihankkeena annetaan valtuutus neuvotella Venäjän kanssa viisuminsaannin helpottamisesta.

PÄÄTELMÄT

Vaikka tutkimuksen tekemiseen oli vain hyvin vähän aikaa ja useat näkökohdat kaipaavat syvällisempää käsittelyä, tutkimuksesta voidaan tehdä selkeitä johtopäätelmiä. Laillinen ja laitton maahanmuutto ovat yhteydessä toisiinsa, mutta tämä yhteys on kuitenkin hyvin monimutkainen eikä missään tapauksessa suora, sillä huomioon on otettava useita eri tekijöitä. Millään yksittäisellä toimenpiteellä ei voida katsoa olevan ratkaisevaa vaikutusta. Tämä ei sulje pois tiettyjen toimien erityisvaikutusta. Esimerkiksi kiintiöillä voidaan katsoa olevan vaikutusta, mutta kaikki jäsenvaltiot eivät hyväksy niiden käyttöä. Laillisesta maahanmuutosta kolmansille maille tehtävien tarjousten yhdistäminen voisi olla kehittämiskelpoinen ajatus. Komissio on tältä osin yksilöinyt joitakin toimenpiteitä, joita voitaisiin tarkastella syvemmin. Tällaisten toimenpiteiden käyttöönotto vaatii kuitenkin Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisen tietojenvaihdon, kuulemisen ja yhteistyön parantamista.