



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 21.5.2013
COM(2013) 292 final

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

Muuttoliikkeen kehitysvaikutusten maksimoiminen

**EU:n panos YK:n korkean tason vuoropuheluun sekä seuraavat toimet kehityksen ja
muuttoliikkeen välisen yhteyden laajentamiseksi**

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

Muuttoliikkeen kehitysvaikutusten maksimoiminen

**EU:n panos YK:n korkean tason vuoropuheluun sekä seuraavat toimet kehityksen ja
muuttoliikkeen välisen yhteyden laajentamiseksi**

1. JOHDANTO

Kansainvälisestä muuttoliikkeestä ja kehityksestä käytiin korkean tason vuoropuhelu, jäljempänä 'vuoropuhelu', syyskuussa 2006 Yhdistyneissä kansakunnissa, jäljempänä 'YK'. Se oli ensimmäinen YK:n yleiskokouksen järjestämä tapahtuma, jonka ainoana tarkoituksena oli keskustella kansainvälisen muuttoliikkeen ja kehityksen moninaisista näkökohdista. Toinen vastaava vuoropuhelu järjestetään 3. ja 4. lokakuuta 2013.

Muuttoliikkeeseen kohdistuu yhä voimakkaampaa kansainvälistä huomiota, ja se tunnustetaan kehitystä vahvasti edistäväksi voimaksi niin muuttovirtojen lähtö- kuin kohdemaissakin. Tämä ilmenee muun muassa YK:n kehitysohjelmaa vuoden 2015 jälkeen käsittelevän YK-järjestelmän työryhmän vuonna 2012 antamasta raportista "Realizing the Future We Want for All", jossa muuttoliike tunnustetaan maailmanlaajuisen väestödynamiikan olennaiseksi ulottuvuudeksi sekä osallistavaa taloudellista ja sosiaalista kehitystä mahdollistavaksi tekijäksi.

Ihmisten alueellisen ja maailmanlaajuisen liikkuvuuden lisääntyminen, maailmantalouden rakennemuutokset sekä nykyinen talouskriisi luovat uusia mahdollisuuksia ja haasteita lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaille. Vuonna 2013 järjestettävä vuoropuhelu tarjoaa ainutlaatuisen mahdollisuuden työstää maailmanlaajuisia asialistia muuttoliikkeen tehokasta ja osallistavaa hallintaa varten ja määrittää toimenpiteitä, joilla voidaan tukea maahanmuuttajien asemaa innovoinnin ja kehityksen edistäjinä. Vuonna 2013 järjestettävän vuoropuhelun yleisteenä on konkreettisten toimenpiteiden määrittäminen johdonmukaisuuden ja yhteistyön vahvistamiseksi kaikilla tasoilla, jotta kansainvälisestä muuttoliikkeestä niin maahanmuuttajille kuin valtioillekin koituvaa hyötyä ja muuttoliikkeen yhteyksiä kehitykseen parannettaisiin ja kielteisiä vaikutuksia vähennettäisiin¹.

Muuttoliikkeen myönteisten kehitysvaikutusten maksimoiminen on EU:lle tärkeä poliittinen painopiste, kuten sen kaksiosaiset poliittiset puitteet tällä alalla osoittavat. Muuttoliike ja kehitys on yksi neljästä painopisteestä maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevassa kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa², jäljempänä 'kokonaisvaltainen lähestymistapa', joka muodostaa yleiset puitteet EU:n maahanmuuttopolitiikan ulkoiselle ulottuvuudelle. Muuttoliike on myös erityinen painopiste EU:n muutosohjelmassa³, jossa esitetään EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan puitteet. Maahanmuuttajan näkökulma kuuluu olennaisena tekijänä kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, ja maahanmuuttajien ihmisoikeuksien parantaminen on painopisteenä kaikissa muuttoliikettä ja kehitystä koskevissa EU:n toimissa.

Tällä tiedonannolla on kaksi tarkoitusta. Ensinnäkin sillä pyritään luomaan yhteinen pohja vuoropuhelussa esitettävälle EU:n ja sen jäsenvaltioiden, jäljempänä 'EU', yhteiselle

¹ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 67/219, annettu 21. joulukuuta 2012.

² KOM(2011) 743 lopullinen. Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa.

³ KOM(2011) 637 lopullinen. Tiedonanto "EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan vaikutuksen lisääminen: muutossuunnitelma".

kannalle, ja siinä esitetään myös EU:n keskeisimmät viestit maailmanlaajuisen yhteistyön parantamiseksi. Tästä syystä tiedonannon kohdat 2–5 on jäsennelty niiden aiheiden mukaan, joita käsitellään vuoropuhelun mittaan neljässä pyöreän pöydän keskustelussa. Lisäksi kohdassa 6 esitetään, kuinka EU voisi laajentaa muuttoliikkeen ja kehityksen välistä yhteyttä toimintapolitiikassaan ja käytännöissään sekä toteuttaa toimia, jotta muuttoliikkeen ja liikkuvuuden asemaan kestävän kehityksen prosessissa kiinnitettäisiin järjestelmällisesti huomiota. Kyseisessä kohdassa vastataan näin ollen myös neuvoston pyyntöön ”kunnianhimoisemmasta ja enemmän tulevaisuuteen painottuvasta” lähestymistavasta muuttoliikettä ja kehitystä koskeviin kysymyksiin EU:n tasolla 29. toukokuuta 2012 annetuissa kokonaisvaltaista lähestymistapaa koskevissa neuvoston päätelmissä esitetyn kehotuksen mukaisesti.

2. PYÖREÄN PÖYDÄN KESKUSTELU 1: KANSAINVÄLISEN MUUTTOLIIKKEEN KESTÄVÄÄN KEHITYKSEN KOHDISTUVIEN VAIKUTUSTEN ARVIOIMINEN JA KESKEISTEN PAINOPISTEIDEN MÄÄRITTÄMINEN KEHITYSYHTEISTYÖTÄ KOSKEVAN KEHYKSEN LAATIMISEKSI VUODEN 2015 JÄLKEISELLE AJALLE

2.1. Tarve käsittää kehityksen ja muuttoliikkeen välinen yhteys laajemmin

Muuttoliikkeestä ja kehityksestä käytävässä keskustelussa on perinteisesti keskitytty vain tiettyihin kysymyksiin, kuten rahalähetykset, maahanmuuttajayhteisöt, aivovuoto ja kiertomuutto. Huomiota kiinnitetään ensisijaisesti pikemminkin OECD-maihin suuntautuvaan muuttoliikkeeseen kuin matala- tai keskituloisten maiden väliseen muuttoliikkeeseen. Toimintapolitiikkoja ja niiden täytäntöönpanoa näillä ”perinteisillä” aloilla on varaa parantaa myös EU:n tasolla⁴, mutta tässä on mentävä askelta pidemmälle, koska tällä lähestymistavalla ei pystytä puuttumaan kattavasti kaikkiin käsiteltävinä oleviin kysymyksiin.

Maailman kaikkiin maihin kohdistuu väestöliikkeitä, ja tämän suuntauksen oletetaan vain vahvistuvan. Kotimaastaan muuttaneiden määrän arvioidaan tällä hetkellä olevan koko maailmassa 214 miljoonaa, ja suuri enemmistö näistä ihmisistä (150 miljoonaa) on muiden kuin OECD-maiden kansalaisia. Suurin osa kansainvälisestä muuttoliikkeestä tapahtuu alueiden välillä ja pääasiassa kehitysmaissa. On esimerkiksi arvioitu, että yli 80 prosenttia afrikkalaisista maahanmuuttajista oleskelee muissa Afrikan maissa.

Muuttoliike kehitysmaissa on lisäksi tärkeä mutta usein sivuutettu ilmiö, joka luo samanlaisia mahdollisuuksia ja haasteita kuin kansainvälinen muuttoliike.

Sen lisäksi, että muuttoliikkeellä ja kehityksellä on tiivis yhteys, myös kehitys itsessään edistää **liikkuvuutta** (liikemiesten, työntekijöiden, opiskelijoiden, matkailijoiden, perheensä luona vierailevien henkilöiden ym. lyhytaikaiset vierailut) ja tukeutuu siihen. Liikkuvuus on olennainen tekijä eteläisen pallonpuoliskon kaupunkikeskusten aseman vahvistamisessa kehityskeskuksina sekä taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen vaihdon keskittyminä. Lisäksi se vauhdittaa kehittyvien talouksien integroitumista alueellisille markkinoille ja maailmanmarkkinoille.

Pakkomuutto on edelleen maailmanlaajuinen haaste. Suurin osa maailman pakolaisväestöstä, joka käsittää 15 miljoonaa ihmistä, elää kehitysmaissa. Usein pakolaisuus on pitkittynyttä, mikä muodostaa suuria haasteita vastaanottaville yhteisöille. Pakolaisten ja pakkomuuttajien läsnäolo voi kuitenkin myös luoda uusia mahdollisuuksia ja hyötyjä kansalliselle ja paikalliselle taloudelle heidän inhimillisen pääomansa (kuten työvoimansa) takia sekä siksi,

⁴ Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta 18. marraskuuta 2011 esitettyyn komission tiedonantoon liitetty komission valmisteluasiakirja (SEC(2011) 1353 lopullinen) sisältää joukon tämän alan suosituksia.

että he luovat tuotteille ja palveluille kysyntää. Toimilla, joilla pakolaisten potentiaali valjastetaan edistämään kehitystä, parannetaan pakolaisten omavaraisuutta ja vahvistetaan siten pakolaisten suojelun tasoa, mikä hyödyttää myös vastaanottavia maita.

Ilmastonmuutokseen ja ympäristön pilaantumiseen vaikuttavat jo nykyisin yhä enemmän muuttoliikkeeseen ja liikkuvuuteen. Tämänhetkinen näyttö viittaa siihen, että suurin osa näihin tekijöihin liittyvästä liikehdinnästä tapahtuu kehitysmaissa tai niiden välillä⁵.

Muuttoliike ja liikkuvuus vaikuttavat voimakkaasti – niin myönteisesti kuin kielteisestikin – siihen, miten **taloudellisessa, sosiaalisessa ja ympäristön** kestävässä kehityksessä edistytään lähtö- ja kohdemaina olevissa matala- ja keskituloisissa maissa:

- **Lähtömaiden** muuttoliikkeestä saamia taloudellisia hyötyjä on dokumentoitu kattavasti, ja niihin kuuluu esimerkiksi köyhyyden vähentäminen rahalähetysten ja maahanmuuttajayhteisöjen investointialoitteiden avulla. Maahanmuuttajayhteisöjen taloudellinen, inhimillinen ja sosiaalinen pääoma voi myös suoraan edistää sosiaalista kehitystä koskevien tavoitteiden, mukaan lukien terveyttä ja koulutusta koskevat vuosituhaten kehitystavoitteet, saavuttamista. Samoin rahalähetykset ja muut maahanmuuttajien panostukset voivat auttaa sopeutumaan ilmastonmuutoksen haittavaikutuksiin lähtömaan yhteisössä. Myös työmahdollisuudet ulkomailla voivat motivoida nuoria hankkimaan asianmukaiset taidot. Inhimillistä kehitystä koskevat vaikutukset ovat kuitenkin monimutkaisia, kuten aivovuotoa koskevat huolet ja lähtömaahan jääneisiin kohdistuvat kielteiset vaikutukset osoittavat. Muuttoliike voi esimerkiksi vaikuttaa kielteisesti terveyttä koskeviin vuosituhaten kehitystavoitteisiin, koska se aiheuttaa aivovuotoa ja terveydenhuoltohenkilöstön epätasaista jakautumista.
- **Kohdemaissa** hyvin hallittu maahanmuutto voi auttaa kaventamaan työmarkkinaeroja, tarjota työvoimaa vauhdittamaan talouden rakennemuutosta, kanavoimaan maahanmuuttajien dynaamisuuden innovoinnin lisäämiseen ja kerryttämään tuloja sosiaaliturvajärjestelmiin. Muuttoliike ja liikkuvuus voivat aiheuttaa haasteita kaupungistumisen hallinnalle, mutta ne ovat myös välttämätön edellytys sille, että kaupungit toimivat kasvukeskuksina. Ilman tehokasta hallinnointia maahanmuuton kustannukset voivat olla huomattavia, kuten sosiaalisia jännitteitä suhteessa vastaanottavaan väestöön – jota populistiset ryhmät käyttävät usein hyväkseen – ja vähäisiin resursseihin kohdistuvaa painetta. Hallitsematon maahanmuutto saattaa myös pahentaa turvallisuushkia erityisesti haurassa valtioissa.

Muuttoliike muodostaa näin ollen sekä **mahdollisuuden että haasteen kehitykselle**. Muuttoliikkeellä on epäilemättä ollut myönteisiä vaikutuksia monien vuosituhaten kehitystavoitteiden saavuttamiseen. Huonosti hallitun muuttoliikkeen haitalliset vaikutukset voivat kuitenkin myös heikentää kestävä kehityksen etenemistä.

2.2. Muuttoliike ja kehitysyhteistyötä koskeva kehys vuoden 2015 jälkeiselle ajalle

Komissio suhtautuu myönteisesti kasvavaan mielenkiintoon sisällyttää muuttoliikkeen ja liikkuvuuden kaltaiset kehityksen mahdollistajat YK:n kehitysohjelmaan vuoden 2015 jälkeiselle ajalle⁶. Komissio suhtautuu myönteisesti myös keskusteluun siitä, onko mahdollista

⁵ SWD(2013) 138 final: Commission Staff Working Document on Climate Change, Environmental Degradation, and Migration.

⁶ Euroopan komission kantaa vuoden 2015 jälkeistä aikaa koskevaan ohjelmaan käsitellään tarkemmin asiakirjassa COM(2013) 92 final: tiedonanto aiheesta ”Ihmisarvoinen elämä kaikille: köyhyyden poistaminen ja kestävä tulevaisuuden turvaaminen maailmanlaajuisesti”.

kehittää indikaattoreita erilaisten muuttoliikkeen hallinnan laadullisten näkökohtien mittaamiseen. On toteutettava kaikki toimet sen varmistamiseksi, että tästä aiheesta vuoropuhelussa käytävä keskustelu on merkityksellistä ja että se saatetaan osaksi tätä laajempaa vuoden 2015 jälkeisen ajan suunnitteluprosessia.

Tässä yhteydessä keskustelut, joita käydään väestödynamikasta vuoden 2015 jälkeisen ajan kehitysohjelmassa sekä vuoden 2014 jälkeisen ajan väestöä ja väestörakennetta käsittelevässä kansainvälisessä konferenssissa, antavat hyvän mahdollisuuden käsitellä muuttoliikkeen ja liikkuvuuden kehitykselle asettamia haasteita ja mahdollisuuksia. Tämä koskee myös yhteyttä kansainvälisten työmarkkinoiden kehitykseen, laajempia väestörakenteeseen liittyviä suuntauksia eri alueilla ja väestöliikkeitä kehitysmaissa.

2.3. Keskeisimmät vuoropuhelussa esitettävät viestit

- *Muuttoliike ja liikkuvuus on tunnustettava kehitystä ”mahdollistaviksi tekijöiksi”.* Kehitysyhteistyön toimijoiden kaikilla tasoilla olisi käsiteltävä niitä, ja ne olisi sisällytettävä kehitysyhteistyötä koskevaan kehykseen vuoden 2015 jälkeiselle ajalle. Muuttoliikkeen tehokkaan hallinnan edistäminen on tärkeää, jotta sen myönteiset kehitysvaikutukset voidaan maksimoida ja kielteiset minimoida.
- *Kehitystä ja muuttoliikettä koskevaa asialistaa olisi laajennettava⁷.* Olisi tunnustettava, että kehitysmaiden sisäisten ja niiden välisten muuttovirtojen merkitys kasvaa, ja muuttovirtojen myönteisiä ja kielteisiä yhteyksiä taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen olisi käsiteltävä kansallisessa ja alueellisissa kehitysyhteistyöpolitiikoissa.
- *Ilmastonmuutoksen, ympäristön pilaantumisen ja muuttoliikkeen välisiä yhteyksiä olisi tarkasteltava perusteellisemmin erityisesti kehityksen osalta.*

3. PYÖREÄN PÖYDÄN KESKUSTELU 2: TOIMENPITEET, JOILLA VARMISTETAAN KAIKKIEN MAAHANMUUTTAJIEN, ERITYISESTI NAISTEN JA LASTEN, IHMISOIKEUKSIEN KUNNIOITTAMINEN JA SUOJELU JA JOILLA EHKÄISTÄÄN JA TORJUTAAN MAAHANMUUTTAJIEN SALAKULJETTAMISTA JA IHMISKAUPPAA SEKÄ VARMISTETAAN HALLITTU, LAILLINEN JA TURVALLINEN MAAHANMUUTTO

3.1. Ihmisoikeudet maahanmuuttajille

Maahanmuuttajien ja pakolaisten oikeuksien kunnioittaminen on **keskeinen osa EU:n politiikkoja**. EU harjoittaa pitkälle kehitettyä politiikkaa maahanmuuttajien oikeuksien suojelemiseksi, ja viime vuosikymmenellä EU on antanut useita direktiivejä yhdenmukaisen kohtelun varmistamiseksi esimerkiksi työllisyyden ja koulutuksen aloilla. Tasa-arvon periaate on vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jota sovelletaan sekä EU:n että sen ulkopuolisten maiden kansalaisiin.

EU:n säännöksillä, jotka koskevat muuttoliikettä, on asetettu ennennäkemättömät standardit maahanmuuttajien **sosiaaliturvaoikeuksille**. Esimerkiksi viiden vuoden laillisen oleskelun jälkeen EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset saavat tietyt ehdot täytettyään samat sosiaaliturvaoikeudet ja oikeuden sosiaaliapuun ja sosiaaliseen suojeluun kuin EU:n kansalaisilla⁸.

EU on sitoutunut **torjumaan** maahanmuuttajiin ja maahanmuuttajataustaisiin (kuten toisen ja kolmannen polven maahanmuuttajat) ihmisiin kohdistuvaa **rasismia, muukalaisvihaa ja**

⁷ EU:n tasolla toteutettavia toimia kuvaillaan kohdassa 6.

⁸ Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY 11 artikla (EUVL L 16, 23.1.2004).

syrijintää, varmistamaan muiden kuin EU-maiden kansalaisten oikeudenmukaisen kohtelun ja edistämään **kotouttamispolitiikkaa**, jolla heille myönnetään vastaavia oikeuksia ja velvollisuuksia kuin EU-kansalaisille. EU on luonut alueellaan laillisesti oleskelevien maahanmuuttajien kotouttamisen tukemiseksi useita välineitä, kuten Euroopan kotouttamisrahaston, Euroopan kotouttamisasioiden verkkosivuston, Euroopan kotouttamisfoorumia ja kotouttamisen käsikirjan päättäjille ja käytännön toimijoille.

EU on sitoutunut edistämään samoja korkeita standardeja EU:n maahanmuuttopolitiikan ulkoisen ulottuvuuden osalta. **Maahanmuuttajien ihmisoikeuksien** suojelun vahvistaminen on **monialainen painopiste** sen yhteistyössä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. EU on sitoutunut auttamaan kotouttamispolitiikkojen vahvistamisessa sekä maahanmuuttajien ja pakolaisten oikeuksien suojelun edistämässä kumppanimaissa että tukemaan kumppanimaita tässä työssä. Tähän sisältyy se, että vahvistetaan ihmisten perus- ja muiden oikeuksien toteutumista, kuten pääsyä koulutukseen ja terveydenhuoltoon, oikeutta työhön ja vapaaseen liikkuvuuteen, valtiottomuuden ja mielivaltaisen vangitsemisen poistamista, oikeusturvan saatavuutta sekä EU:n kansalaisiin nähden tasa-arvoista kohtelua työllisyyskysymyksissä.

Maahanmuuttajien oikeuksien ylläpitämiseksi on kattavat kansainväliset **oikeudelliset ja normatiiviset puitteet**. Keskeisimpiä sekä maahanmuuttajiin että EU:n kansalaisiin sovellettavia tekstejä ovat ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus vuodelta 1951 ja sitä täydentävä pöytäkirja vuodelta 1967, valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva YK:n yleissopimus vuodelta 1954, valtiottomuuden poistamista koskeva YK:n yleissopimus vuodelta 1961, lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus ja kaksi ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevaa Palermossa allekirjoitettua YK:n pöytäkirjaa, kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, YK:n kidutuksen vastainen yleissopimus ja kotitaloustyöntekijöiden ihmisarvoisesta työstä tehty ILO:n yleissopimus. Tarvitaan kuitenkin huomattavia ponnistuksia kansainvälisesti sovittujen puitteiden **täytäntöpanon** parantamiseksi ja maahanmuuttajien ihmisoikeuksien suojelun **tehostamiseksi** erityisesti kansallisella ja alueellisella tasolla. Tässä yhteydessä olisi tärkeää laatia politiikkoja ja toteuttaa toimia maassa laittomasti oleskelevien ihmisoikeuksien edistämiseksi.

EU:n jäsenvaltiot eivät ole allekirjoittaneet **siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksien suojaamista koskevaa YK:n kansainvälistä yleissopimusta** vuodelta 1990. Sopimuksessa ei tehdä riittävää eroa maassa laillisesti ja laittomasti oleskelevien siirtotyöläisten taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien välillä. Tämä on EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimintapolitiikkojen vastaista, ja näin ollen siitä on tullut perustavanlaatuinen este sopimuksen allekirjoittamiselle. Asiasisällön osalta EU:n välineet kuitenkin takaavat pitkälle menevää suojelua sekä laillisille että laittomille maahanmuuttajille, ja ne tarjoavat usein laajempaa suojaa kuin edellä mainittu yleissopimus. Pitkällä aikavälillä saattaa olla tarpeen tarkistaa nykyistä normatiivisten puitteiden yhdistelmää myös ottamalla huomioon sellainen vaihtoehto, että voitaisiin laatia kaikkien siirtotyöläisten oikeuksia koskeva, 2000-luvun todellisuuteen ja haasteisiin soveltuva uusi yleissopimus.

3.2. Hallittu, laillinen ja turvallinen muuttoliike

Komissio otti vuonna 2011 käyttöön **EU:n maahanmuuttoportaalin**⁹ tavoitteenaan tiedottaa maahanmuuttajille heidän oikeuksistaan ja maahanmuuttomenettelyistä. Portaalin annetaan tietoa EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille, jotka ovat kiinnostuneita muuttamaan EU:hun. Siinä annetaan käytännön tietoa kussakin jäsenvaltiossa sovellettavista menettelyistä

⁹ <http://ec.europa.eu/immigration>.

kaikkien maahanmuuttajaryhmien osalta. Lisäksi EU harkitsee tukevansa erityisten **muuttoliikettä ja liikkuvuutta tukevien resurssikeskusten** perustamista tiettyihin kumppanimaihin lähtöä edeltävien toimenpiteiden, paluutoimenpiteiden ja uudelleenkotouttamistoimenpiteiden helpottamiseksi.

Monisyisiä muuttovirtoja syntyy, kun taustaltaan ja tarpeiltaan erilaiset ihmiset siirtyvät paikasta toiseen käyttäen samoja reittejä ja kulkuvälineitä. Valtioiden on vaikea selvittää tällaisiin muuttovirtoihin sisältyvien eri ryhmien tarpeita. On erittäin tärkeää, että tällaisia muuttoliikkeitä hallitessaan viranomaiset varmistavat kansainvälisen suojelun sitä tarvitseville henkilöille ja että laittomia maahanmuuttajia kohdellaan ihmisarvoisesti leimaamatta heitä rikollisiksi.

Laittomasti oleskelevat maahanmuuttajat ovat usein **alttiimpia** riistolle ja hyväksikäytölle. Laiton maahanmuutto rajoittaa maahanmuuttajien mahdollisuuksia tukea lähtömaitaan ja lisää kielteisten kehitysvaikutusten esiintymisen todennäköisyyttä kohdemaissa.

EU on vahvasti sitoutunut toteuttamaan sellaista lainsäädäntöä ja politiikkaa, joilla pyritään vähentämään laitonta muuttoliikettä. Se edistää laillisen muuttoliikkeen reittejä sekä pyrkii estämään ja torjumaan laitonta maahanmuuttoa muun muassa ylläpitämällä rajaturvallisuutta ja harjoittamalla palautus- ja takaisinottopolitiikkaa. EU toimii myös sen eteen, että **maahanmuuttajia hyväksikäyttävälle määrätään seuraamuksia**. Työnantajien seuraamuksista vuonna 2009 annettu direktiivi on keskeinen säädös, joka sisältää säännöksiä oikeudellisten epäselvyyksien välttämiseksi ja maassa laittomasti oleskelevien hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Direktiivissä ei säädetä seuraamuksista EU:ssa laittomasti oleskeleville siirtotyöläisille, vaan keskitytään haavoittuvassa asemassa olevia maahanmuuttajia hyväksikäyttäviin työnantajiin.

Lisäksi EU auttaa kehitysmaita vahvistamaan politiikkaansa ja valmiuksiaan hallitun, laillisen ja turvallisen muuttoliikkeen varmistamiseksi. Se tukee ihmisarvoista työtä koskevaa ohjelmaa ja sosiaalista suojelua sekä edistää työvoiman alueellista liikkuvuutta koskevaa politiikkaa. Se edistää myös yhdennettyä rajaturvallisuutta keinona luoda **avoimet ja turvalliset rajat** ja lisätä oikeuksien kunnioittamista rajoilla, mihin sisältyy myös oikeus turvapaikan hakemiseen.

Olisi kohdistettava enemmän kansainvälistä huomiota sellaisten **maahanmuuttajien avun ja suojelun tarpeeseen, jotka ovat joutuneet vaikeisiin humanitaarisiin ja hengenvaarallisiin tilanteisiin sekä ahdinkoon** joko matkalla tai perillä vastaanottavissa maissa. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä naisiin, lapsiin ja muihin ryhmiin, jotka ovat erityisen alttiita vaaroille.

3.3. Ihmiskauppa

EU:n sitoutuminen maahanmuuttajien salakuljetuksen ehkäisemiseen ja torjumiseen ja työ ihmiskaupan hävittämiseksi ilmenee monista 1990-luvulta lähtien käytössä olevista aloitteista, toimenpiteistä ja rahoitusohjelmista. Ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta vuonna 2011 annettu direktiivi¹⁰ on merkittävä edistysaskel. Direktiivissä keskitytään lainvalvonnan lisäksi rikollisuuden torjumiseen sekä sen varmistamiseen, että ihmiskaupan uhreja suojellaan ja heille annetaan mahdollisuus toipua ja löytää uudelleen paikkansa yhteiskunnassa. Ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävään EU:n strategiaan vuosiksi 2012–2016¹¹ sisältyy toimenpiteitä kaikkien ihmiskaupan torjumiseksi työskentelevien toimijoiden (esimerkiksi hallitukset, kansalaisyhteiskunnan järjestöt ja kansainväliset järjestöt) yhteistyön ja työn koordinoinnin parantamiseksi. Tuleviin toimiin

¹⁰ 2011/36/EU.

¹¹ COM(2012) 286 final.

sisältyy tutkimusten ja hankkeiden rahoittaminen, foorumien perustaminen, suuntaviivojen ja parhaiden käytäntöjen laatiminen, koulutus jne.

Ihmiskauppa kuuluu EU:n ulkoisen yhteistyön painopistealueisiin, ja sitä käsitellään järjestelmällisesti sopimuksissa ja kumppanuuksissa EU:n ulkopuolisten maiden kanssa ja kaikissa muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskevilla EU:n vuoropuheluissa.

3.4. Keskeisimmät vuoropuhelussa esitettävät viestit

- *Kaikkien valtioiden olisi varmistettava maahanmuuttajien ihmisoikeuksien suojeleminen kaikilla aloilla ja kunnioitettava ihmisoikeuksien suojelemista koskevia kansainvälisiä välineitä.*
- *Kaikkien valtioiden olisi kunnioitettava maahanmuuttajien ihmisarvoa ja ylläpidettävä maahanmuuttajien perus- ja ihmisoikeuksia heidän oikeudellisesta asemastaan riippumatta. Valtioiden olisi sitouduttava suojelemaan ja voimaannuttamaan turvapaikanhakijoita ja haavoittuvassa asemassa olevia maahanmuuttajia, kuten ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, ihmiskaupan uhreja, naisia ja lapsia.*
- *Kaikkien valtioiden olisi luotava kansallisia toimintapolitiikkoja maahanmuuttajien kotouttamiseksi yhteiskuntaan sekä muukalaisvihan ja syrjinnän torjumiseksi myös maahanmuuttajataustaisten ihmisten osalta. Niiden olisi ryhdyttävä päättäväisiin toimiin niin laillisten kuin laittomienkin maahanmuuttajien hyväksikäytön kaikkien muotojen torjumiseksi esimerkiksi määräämällä tehokkaita seuraamuksia laittomia maahanmuuttajia palkkaaville työnantajille.*
- *Kaikkien jäsenvaltioiden olisi ratifioitava ja pantava täytäntöön ihmisten salakuljettamista ja ihmiskaupan torjumista koskevat kansainväliset välineet. Olisi laadittava kansallisia ja alueellisia ihmiskaupan vastaisia toimintapolitiikkoja tai niitä olisi päivitettävä, ja olisi vahvistettava yhteistyötä ihmiskaupan estämiseksi sekä ihmiskauppioiden syytteen asettamiseksi ja heidän uhriensa suojelemiseksi.*
- *Olisi korostettava sitä, miten tärkeää on tarjota (mahdollisille) maahanmuuttajille tietoja maahanmuuttomenettelyistä, heidän oikeuksistaan ja aiotun kohdemaan sosioekonomisista olosuhteista.*

4. PYÖREÄN PÖYDÄN KESKUSTELU 3: KANSAINVÄLISEEN MUUTTOLIIKKEESEEN LIITTYVIEN KUMPPANUUSSIEN JA YHTEISTYÖN VAHVISTAMINEN, MEKANISMIT MUUTTOLIIKKEEN SISÄLLYTTÄMISEKSI TEHOKKAASTI KEHITYSYHTEISTYÖPOLITIikkaAN JA JOHDONMUKAISUUDEN LISÄÄMISEKSI KAIKILLA TASEILLA

4.1. Kumppanuudet ja yhteistyö

Maiden väliset tehokkaat kumppanuudet ovat tärkeitä lähtö- ja kohdemaille sekä maahanmuuttajille itselleen koituvien positiivisten vaikutusten maksimoimiseksi.

EU on sitoutunut **kokonaisvaltaiseen vuoropuheluun ja yhteistyöhön** monien EU:n ulkopuolisten maiden ja alueiden kanssa. Tällainen yhteistyö kattaa kaikki neljä kokonaisvaltaisen lähestymistavan alaa, jotka ovat keskenään yhtä tärkeitä: i) laillisen muuttoliikkeen tehostaminen ja liikkuvuuden helpottaminen, ii) laittoman muuttoliikkeen ja ihmiskaupan ehkäiseminen ja torjuminen, iii) muuttoliikkeen ja liikkuvuuden kehitysvaikutusten maksimoiminen ja iv) kansainvälisen suojelun edistäminen.

EU on käynnistänyt naapureidensa ja muiden ensisijaisten kumppaniensa kanssa muuttoliikettä ja liikkuvuutta käsitteleviä **alueellisia ja kahdenvälisiä vuoropuheluita**, jotka mahdollistavat yhteisten painopisteiden määrittämisen muuttoreittien varrella tehtävälle yhteistyölle. On perustettu kahdet erityiset kahdenväliset puitteet, **liikkuvuuskumppanuudet** ja **maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevat yhteiset toimintasuunnitelmat**, jotta poliittista vuoropuhelua ja toiminnallista yhteistyötä kumppanimaiden kanssa voitaisiin toteuttaa syvällisemmin ja räätälöidysti kaikilla kokonaisvaltaisen lähestymistavan aloilla. Asiaa koskevista **oikeudellisista välineistä**, mukaan lukien viisumihelpotussopimukset (yhdessä takaisinottosopimusten kanssa), neuvotellaan ja ne pannaan täytäntöön ihmisten välisten yhteyksien helpottamiseksi EU:n ja sen ensisijaisten kumppanien välillä. Lisäksi rahoitetaan lukuisia ohjelmia ja toimia.

Kaikkien muuttoliikettä ja kehitystä koskevien vuoropuheluiden pitäisi olla osallistavia, ja niihin olisi otettava tarvittaessa mukaan valtiosta riippumattomia toimijoita esimerkiksi yksityiseltä sektorilta, työnantaja- ja työntekijäjärjestöistä, yliopistomaailmasta ja kansalaisyhteiskunnan edustajista sekä maahanmuuttaja- ja ihmisoikeusjärjestöistä.

4.2. Muuttoliikettä koskevien näkökohtien sisällyttäminen kehitysyhteistyöpolitiikkaan

Maahanmuuttoa ja maastamuuttoa koskevien näkökohtien sisällyttäminen kaikilla tasoilla oleviin kehitysstrategioihin on **tärkeä ensimmäinen askel sellaisten hallintapuitteiden edistämiseksi, joissa muuttoliikkeen ja liikkuvuuden kehityspotentiaali voidaan maksimoida**. Edistyminen ei kuitenkaan ole ollut riittävää varsinkaan kumppanimaiden strategioiden, kuten köyhyyden vähentämistä koskevan strategia-asiakirjan, osalta.

Muuttoliikkeen valtavirtaistamista kansallisiin kehitysyhteistyöstrategioihin on edistettävä enemmän. Muuttoliikkeen kehitysvaikutusten maksimoimista koskevien toimien osalta pyrkimyksillä sisällyttää muuttoliikettä koskevat näkökohdat kansallisiin ja alakohtaisiin kehitysyhteistyöstrategioihin voidaan huomattavasti parantaa näihin toimiin liittyvää **vastuunottoa, kestävyyttä ja johdonmukaisuutta**. Tällaisten pyrkimysten lähtökohdaksi on asetettava kumppanimaiden kehitysmalli sekä kehityksen tavoitteet ja painopisteet. Toimien olisi perustuttava useita sidosryhmiä käsittävään lähestymistapaan, jossa kaikki asianosaiset ministeriöt tuodaan yhteen.

Myös **avunantajien**, komissio mukaan lukien, on edistytävä näissä kysymyksissä. Komissio on edistänyt merkittävästi muuttoliikkeen sisällyttämistä ulkoisen yhteistyön painopistealueeksi sitomalla **lähes miljardi euroa yli 400:an muuttoliikettä koskevaan hankkeeseen vuosina 2004–2012**. EU:n ulkoisessa yhteistyössä on edistytty huomattavasti muuttoliikkeen hallintaa koskevien valmiuksien luomisessa EU:n ulkoisen muuttoliikepolitiikan ja köyhyyden vähentämistä koskevien tavoitteiden mukaisesti.

Ihmisten liikkuvuuden lisääntyminen huomioon ottaen tarvitaan kuitenkin lisätoimia sen varmistamiseksi, että EU:n kehitysyhteistyöaloitteet esimerkiksi työllisyyden, ihmisoikeuksien, kaupan, maatalouden ja ympäristön aloilla perustuvat siihen, että hyvin hallitun muuttoliike- ja liikkuvuuspolitiikan potentiaali kehityksen mahdollistajana tunnustetaan täysimääräisesti.

Kehitysyhteistyön toimijoiden olisi tärkeää päästä yhteiseen käsitykseen muuttoliikkeen huomattavasta merkityksestä kehitysyhteistyössä. Tätä varten tarvitaan enemmän tietoa siitä, kuinka muuttoliike voi edistää tai estää kehitystavoitteiden saavuttamista erityisesti niillä aloilla, joilla väestörakenteeseen ja työvoimaan liittyvien kysymysten vaikutus tuntuu eniten. Lisäksi tarvitaan välineitä, joilla **tämä osaaminen siirretään käytännön ohjeistukseksi**, koska muuten poliittinen sitoutuminen muuttoliikkeen valtavirtaistamiseen jää toteutumatta.

Komissio käytti **muuttoprofiileja** kehitysyhteistyön ohjelmoinnissa ensimmäistä kertaa vuonna 2005. Kyseiset profiilit tehostavat vertailukelpoisten tietojen kokoamista ja tukevat muuttoliikettä koskevaa päätöksentekoa. Lyhyet muuttoprofiilit voivat olla hyödyllisiä tietolähteitä haettaessa vertailukelpoisia tietoja muuttovirroista esimerkiksi käyttämällä maailmanlaajuista muuttoliikettä käsittelevän ryhmän (*Global Migration Group*) kehittämiä ja oppaassa ”Migration Profiles – making the most of the process” esitettyjä perusindikaattoreita.

Viime vuosina EU on tukenut vahvasti **laajennettuja muuttoprofiileja**, joilla kaikki maakohtaisen prosessin sidosryhmät kootaan yhteen. Vastuunotto kuuluu kumppanimaille, ja kestävyys varmistetaan asiaan liittyvien valmiuksien kehittämällä. Komissio sitoutuu tukemaan kumppanimaita, jotka haluavat käyttää tarkemmin kohdennetun toimintapolitiikan perustana laajennettuja muuttoprofiileja ymmärtääkseen paremmin muuttoliikkeen kaikki vaikutukset kyseisten maiden taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen sekä ympäristökehitykseen.

Politiikan johdonmukaisuus on ensiarvoisen tärkeää, jotta muuttoliike saadaan sisällytettyä tehokkaasti kehitysyhteistyöpolitiikkaan. Olisi noudatettava johdonmukaisuutta kaikilla tasoilla ja kaikkien tasojen välillä, mukaan lukien kansallisissa puitteissa (kuten köyhyyden vähentämistä koskevat strategia-asiakirjat) sekä alueellisella, paikallisella ja monenvälisellä tasolla. EU itse voi antaa hyvän esimerkin siitä, kuinka alueellisella yhteistyöllä voidaan edistää **kehitysyhteistyöpolitiikan johdonmukaisuutta** muuttoliikkeen osalta. Kehitysyhteistyöpolitiikan johdonmukaisuutta koskeva velvoite sisältyy Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen, ja sen täytäntöönpanemiseksi on kehitetty monia käytännön välineitä, kuten raportointi kahdesti vuodessa¹².

Sillä, että **paikallisviranomaiset** suunnittelevat kehitysyhteistyötä, taataan, että keskusteluissa kiinnitetään enemmän huomiota muuttoliikkeeseen ja kehitykseen. Kaupunginhallitusten tehtävä on keskeinen, koska muuttoliike ja **kaupungistuminen** ovat toisiinsa liittyviä kysymyksiä, joilla on huomattava vaikutus yhteiskuntaan kaikkialla maailmassa. Kaupungit voivat toimia sosiaalisen muutoksen katalysaattoreina. Eteläisen pallonpuoliskon maiden yhteiskunnat kohtaavat kuitenkin samalla merkittäviä haasteita, jotka koskevat myös kestävästä kaupungistumisesta toteuttamista. Kaupunkien välistä tiedon ja kokemusten vaihtoa olisi kannustettava monissa kysymyksissä, kuten pääsy työmarkkinoille, kotouttaminen, kaupunkisuunnittelu ja infrastruktuurit, erityisesti keinona kannustaa maahanmuuttajia antamaan panoksensa kaupungille tai alueelle. Voitaisiin esimerkiksi perustaa erityisesti näitä kysymyksiä käsittelevä maailmanlaajuinen kaupunkien ja kaupunkiseutujen verkosto.

4.3. Monenvälinen johdonmukaisuus muuttoliikkeen hallinnassa

Komissio suhtautuu myönteisesti kansainväliseen muuttoliikkeeseen ja kehitykseen liittyvistä kysymyksistä vastaavan YK:n pääsihteerin erityisedustajan, jäljempänä ’erityisedustaja’, huomattavaan panokseen näiden kysymysten edistämässä sekä maailmanlaajuista muuttoliikettä käsittelevän ryhmän mahdolliseen tehtävään muuttoliikekysymysten järjestöjenvälisenä koordinoituelimenä. Tehostamalla muuttoliikekysymysten koordinoitua kaikkien aihetta käsittelevien YK:n virastojen välillä voitaisiin tosiasiallisesti parantaa muuttoliikettä ja kehitystä koskevan maailmanlaajuisen toiminnan johdonmukaisuutta. Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön olisi alan johtavana kansainvälisenä järjestönä otettava aktiivinen rooli koordinoinnin parantamisessa suhteessa YK:n järjestelmään. Erityisedustajalla voi olla tässä tärkeä tehtävä erityisesti sen varmistamiseksi, että

¹² Komission valmisteluasiakirja ”EU 2011 Report on Policy Coherence for Development”, SEC(2011) 1627 final.

vuorovaikutusta hallitaan tehokkaasti YK:n järjestelmässä, mukaan lukien maailmanlaajuisista muuttoliikettä käsittelevä ryhmä.

Muuttoliikettä ja kehitystä koskeva maailmanlaajuinen foorumi on osoittautunut arvokkaaksi mahdollisuudeksi rehelliseen ja avoimeen keskusteluun, ja se on vahvistanut vuoropuhelua ja tiedonvaihtoa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, mukaan lukien maahanmuuttajajärjestöt, kanssa. Foorumin epämuodolliset menettelyt ovat kasvattaneet osallistuvien sidosryhmien välistä luottamusta, jota olisi ylläpidettävä. Sen suositusten seurannassa ja täytäntöönpanon valvonnassa voitaisiin kuitenkin saavuttaa enemmän edistystä. Myös foorumin keskittymistä kehitykseen olisi vahvistettava, kuten foorumin vuoden 2014 puheenjohtaja on painopisteenä linjannut.

EU toimii jatkossakin aktiivisena ja määrätietoisena kumppanina monenvälisessä yhteistyössä. Koska EU on oikeushenkilö, jolla on erityistä toimivaltaa muuttoliikkeen ja kehitysyhteistyön alalla, sen olisi voitava omaksua Lissabonin sopimuksen mukaisesti asiaankuuluva rooli kaikissa keskeisissä kansainvälistä muuttoliikettä käsittelevissä elimissä.

4.4. Keskeisimmät vuoropuhelussa esitettävät viestit

- *Kaikkien valtioiden olisi ryhdyttävä kansainväliseen vuoropuheluun ja yhteistyöhön keskeisten kumppanien yhteisten painopisteiden määrittämiseksi sekä kahdenvälisen ja alueellisen muuttoliikkeen hallinnan vahvistamiseksi. Kansalaisyhteiskunnan tehokasta osallistumista muuttoliikkeen ja kehityksen suunnitteluun maailmanlaajuisella, alueellisella, kansallisella ja paikallisella tasolla on niin ikään jatkettava.*
- *Avunantajat ja muut kehitysyhteistyön toimijat olisi sisällytettävä muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskevat kysymykset tehokkaasti kehitysyhteistyöpolitiikkoihinsa ja -välineisiinsä. Ihmisten liikkuvuuden ja kehityksen välisistä yhteyksistä olisi kerättävä enemmän näyttöä, ja toiminnallisia välineitä muuttoliikkeen valtavirtaistamiseksi olisi kehitettävä edelleen*
- *Muuttoliikkeestä kehitykselle koituvan hyödyn maksimoimiseksi tarvitaan lisää ponnistuksia riittävän tietopohjan muodostamiseksi. Olisi etsittävä yksimielisyyttä siitä, minkä tyyppisten tietojen ja millaisen raportoinnin avulla saadaan luotettavia alueellisia ja maailmanlaajuisia katsauksia muuttoliikkeestä. Olisi tutkittava mekanismeja kansallisten tietojen jakamiseksi, kuten muuttoprofiileja. Olisi kannustettava aloitteisiin, joilla tuetaan kehitysmaiden valmiuksien vahvistamista sellaisten tietojen keräämisessä ja analysoimisessa, jotka valottavat muuttoliikkeen, liikkuvuuden ja kehityksen välistä yhteyttä. Olisi edistettävä tietojen keräämisen ja tutkimuksen tehokasta koordinoitua maailmanlaajuisesti.*
- *YK:n virastojen ja muiden kansainvälisten järjestöjen olisi sitouduttava täysin yhdennettyyn ja koordinoituun kansainvälistä muuttoliikettä koskevaan asialistaan, jotta päällekkäiset tehtävät ja niukkojen resurssien haaskaus voidaan minimoida.*

5. PYÖREÄN PÖYDÄN KESKUSTELU 4: TYÖVOIMAN KANSAINVÄLINEN JA ALUEELLINEN LIKKUVUUS JA SEN VAIKUTUS KEHITYKSEEN

5.1. Työvoiman liikkuvuus

EU on ainutlaatuinen esimerkki alueellisen yhdentymisen saavuttamisesta ja sen vaikutuksista kehitykseen. EU on rakentanut yhteisen talousalueen ja vapaan liikkuvuuden alueen, jolla yli 480 miljoonaa EU:n kansalaista voi matkustaa, opiskella, työskennellä ja oleskella. EU rakentaa asteittain **EU:n yhdennettyjä työmarkkinoita** ja on perustanut järjestelmiä

tutkintotodistusten tunnustamiselle ja jäsenvaltioiden väliselle sosiaalisten oikeuksien ja eläkeoikeuksien siirrettävyydelle. Työvoiman liikkuvuus EU:n sisällä on tuottanut monia hyötyjä. Se on esimerkiksi lisännyt talouden yhteensovittamista, taitojen jakamista ja rahalahetyksiä jäsenvaltioiden välillä ja vähentänyt korkean työttömyyden vaivaamiin työmarkkinoihin kohdistuvaa painetta. EU:n säädöksissä¹³ EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille taataan liikkuvuutta koskevia oikeuksia, joiden ansiosta he voivat elää ja työskennellä toisessa jäsenvaltiossa.

Vaikka EU:n työttömyysluvut ovat tällä hetkellä korkeat, nykyisessä **maailmanlaajuisessa taloudessa**, jossa kilpailu on kovaa, työvoiman muuttoliike EU:n ulkopuolisista maista EU:hun edistää myös osaltaan EU:n pyrkimyksiä kehittää osaavaa ja sopeutumiskykyistä työvoimaa vastaamaan taloudellisiin ja väestörakenteen aiheuttamiin haasteisiin. EU on sitoutunut hyödyntämään omaa työvoimaansa, mukaan lukien EU:ssa jo laillisesti oleskelevat maahanmuuttajat, parhaalla mahdollisella tavalla ja avaamaan tietä lailliselle, taloudellisista syistä tapahtuvalle maahanmuutolle aloilla, joilla on havaittu osaamisvajetta.

Työvoiman kansainvälinen liikkuvuus lisääntyy, minkä vuoksi on tehostettava muun muassa ulkomaalaisten tutkintotodistusten tunnustamista koskevaa työtä sekä tarkasteltava eläkeoikeuksien ja muiden sosiaaliturvaoikeuksien siirrettävyyttä tarvittaessa myös kansainvälisellä tasolla. Esimerkiksi sosiaaliturvaa käsittelevän järjestöjen välisen lautakunnan, josta G20-maat sopivat vuonna 2011, olisi harkittava maahanmuuttajien sosiaaliturvaa koskevan kysymyksen käsittelemistä.

Myös **työvoiman alueellinen liikkuvuus** kuuluu muuttoliikkeen olennaisiin piirteisiin kehityksissä, ja kyseinen strategia auttaa väestöä merkittävästi elantonsa hankkimisessa. Työvoiman liikkuvuuden ansiosta työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan yhteensovittaminen on helpompaa. Kun vaurauden jakaantumisessa maailmanlaajuisesti tapahtuu muutoksia, monista kehityksistä tulee yhä useammin kohdemaita työvoiman alueidenvälisessä muuttoliikkeessä. Maailmanlaajuinen talouskriisi on lisännyt työvoiman liikkuvuutta EU:n jäsenvaltioista eräisiin Latinalaisen Amerikan ja Afrikan maihin. Puitteet työvoiman liikkuvuuden hallitsemiseksi monissa matala- tai keskituloisissa kohdemaisissa ovat kuitenkin edelleen heikot, ja niitä olisi vahvistettava muuttoliikkeen kehitysvaikutusten edistämiseksi sekä siirtotyöläisten asianmukaisen suojelun ja ihmisarvoisten työnormien varmistamiseksi.

Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä **alueellisten järjestöjen** tehtävään tällä alalla. Näillä järjestöillä on hyvät mahdollisuudet parantaa työvoiman alueellisen liikkuvuuden hallintaa. EU jakaa mielellään työvoiman liikkuvuudesta saamiaan kokemuksia myös matala- tai keskituloisten maiden alueellisten järjestöjen kanssa.

5.2. Keskeisimmät vuoropuhelussa esitettävät viestit

- *Kaikkien valtioiden olisi tarkistettava ihmisten liikkuvuutta hankaloittavat esteet, jotta ne voisivat poistaa niistä sellaiset, jotka eivät ole turvallisuussyistä perusteltuja ja jotka turhaan haittaavat taloudellista kilpailukykyä ja alueellista integraatiota.* Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöiden maahanpääsyn helpottamiseen sekä asiakirjojen hankkimiseen ja rekrytointimaksuihin liittyvien kustannusten vähentämiseen. Tässä yhteydessä olisi harkittava työvoiman kansainvälistä liikkuvuutta ja kehitystä koskevan kansainvälisen konferenssin koollekutsumista.

¹³ Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annettu direktiivi (2003/109/EY) tai EU:n sinistä korttia koskeva direktiivi (2009/50/EY).

- *Olisi tuettava sellaisia prosesseja ja alueellisia organisaatioita, jotka edistävät hallittua alueiden välistä muuttoliikettä ja liikkuvuutta kehitysmaiden välillä.*
- *On edistettävä alueiden sisäisen työvoiman liikkuvuutta, osaamisen kehittämisohjelmia sekä osaamisen todistamis- ja tunnustamisjärjestelmiä erityisesti aloilla, joilla koulutetusta henkilöstöstä on pulaa ja siirtotyöläisistä saattaisi olla hyötyä. Osaamisen kehittämisohjelmia ja liikkuvuusmahdollisuuksia varten tarvitaan samanaikaisesti luotettavia katsauksia eri alueilla tarvittavaan osaamiseen¹⁴.*
- *Kiertomuuttoa olisi helpotettava sekä lähtö- että kohdemaiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseksi.*
- *Olisi edistettävä sosiaaliturvan tosiasiallista saatavuutta vastaanottavissa maissa ja sosiaalisten oikeuksien sekä eläkeoikeuksien siirrettävyyttä, kahdenvälisillä tai alueellisilla sopimuksilla mukaan lukien, koska tämä saattaisi helpottaa liikkuvuutta ja kiertomuuttoa ja ehkäistä laitonta työskentelyä.*

6. MITEN EU:N TULISI MENETELLÄ: SEURAAVAT TOIMET KEHITYKSEN JA MUUTTOLIIKKEEN VÄLISEN YHTEYDEN LAAJENTAMISEKSI

Edellä esitetyt keskeisimmät viestit on osoitettu koko kansainväliselle yhteisölle. Paljon on kuitenkin tehtävissä ja voidaan tehdä myös EU:n omien politiikkojen ja ohjelmien osalta.

EU:n ulkoisen muuttoliikepolitiikan yhteydessä on jo saavutettu huomattavaa edistystä kehitysvaikutusten maksimoimisessa EU:hun suuntautuneen muuttoliikkeen lähtömaissa. EU on sitoutunut jatkamaan työskentelyä aloilla, joista perinteisesti keskustellaan muuttoliikkeen yhteydessä (rahalähetykset, maahanmuuttajayhteisöt, aivovuoto ja kiertomuutto).

Kehityksen ja muuttoliikkeen välisen yhteyden osalta kumppanimaiden nykyiset haasteet ja mahdollisuudet ovat kuitenkin laajemmat ja monimutkaisemmat kuin ne, joiden parissa on tähän asti työskennelty. Komissio aikoo varmistaa, että muuttoliikettä ja kehitystä koskeva EU:n tuleva toiminta on aidosti **kattavaa** ja että se kohdistuu kaikkiin positiivisiin ja negatiivisiin vaikutuksiin, joita muuttoliikkeen eri muodoilla voi olla kestävään **taloudelliseen ja sosiaaliseen sekä ympäristön kehitykseen** matala- tai keskituloisissa **lähtö- ja kohdemaissa**. Tämä edellyttää painopisteen muuttumista siten, että kehitykseen liittyvät kysymykset asetetaan toiminnan keskiöön. Tämän kokonaisvaltaisen lähestymistavan kanavoiminen toiminnaksi edellyttää erityisesti EU:n kehitysyhteisöpolitiikkaan kuuluvia toimia, joista voidaan mainita seuraavat:

- **laajennetaan muuttoliikettä ja kehitystä koskeva ”perinteisten” alojen toiminta käsittämään eteläisten maiden keskinäisen toiminnan** erityisesti määrittämällä keinoja helpottaa rahalähetyksen virtaa kehitysmaiden välillä ja tukemalla tutkimusta, jossa selvitetään matala- tai keskituloisiin maihin asettautuneiden maahanmuuttajayhteisöjen roolia kehitystoimijoina alkuperäisissä kotimaissaan
- tutkitaan tapoja, joilla muuttoliikkeen ja liikkuvuuden kustannuksia voidaan vähentää ja sen tuomaa hyötyä lisätä matala- tai keskituloisissa **kohdemaissa**, ja erityisenä painopisteenä tarkastellaan alueiden sisäistä liikkuvuutta. Tämän vuoksi olisi edistettävä **kansallisen työllisyyspolitiikan ja työvoiman aktiivisen muuttoliikkeen keskinäistä johdonmukaisuutta**

¹⁴ EU on perustanut tähän tarkoitukseen työmarkkinoiden suuntauksia kartoittavan tietokannan (”EU:n osaamispanoraama”, yhä kehitteillä): <http://euskillsparorama.ec.europa.eu/>.

- syvennetään ymmärrystä **muuttoliikkeen sosiaalisista ja taloudellisista seurauksista** kehitykseen erityisesti terveydenhuollon, koulutuksen, työllisyyden ja maatalouden aloilla
- toteutetaan toimia **pakkomuuton sisällyttämiseksi täysimääräisesti kehitystä ja muuttoliikettä koskevaan keskusteluun** ja sen varmistamiseksi, että pakolaiset ja muut pakkomuuttajat otetaan mukaan pitkän aikavälin kehityssuunnitteluun. Komissio aikoo työskennellä erityisesti sen eteen ja sen puolesta, että pitkittyneet pakolaistilanteet sisällytetään YK:n kehitysohjelmaan sen varmistamiseksi, että vastaanottavien maiden hallitukset tarkastelevat tällaisten pakolaisten tilannetta ja heidän mahdollisesti myönteisiä panoksiaan, jotta pakolaisuutta voitaisiin vastaisuudessa estää ja pyrkimyksiä kestävien ratkaisujen löytämiseen vahvistettaisiin
- tarkastellaan lähemmin **ilmastonmuutoksen ja ympäristön pilaantumisen sekä muuttoliikkeen** välistä yhteyttä – mukaan lukien ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja katastrofiriskin vähentämisen merkitys pakolaisuuden vähentämisessä ja muuttoliikkeen asema sopeutumisesta edistävänä ja katastrofiriskiä vähentävänä strategiana – ja ryhdytään toimiin, joissa nämä yhteydet huomioidaan
- tarkastellaan lähemmin **liikkuvuuden ja kehityksen** välistä yhteyttä, mukaan lukien sisäisen ja kansainvälisen liikkuvuuden sekä liikkuvuuden ja kaupungistumisen suhdetta.

Komissio aikoo lisäksi edistää kokonaisvaltaisen lähestymistavan ja muutosohjelman yhteydessä **muuttoliikkeen hallintaa** ja **tehokasta toimintapolitiikan koordinoitua** kaikilla tasoilla, jotta muuttoliikkeen ja liikkuvuuden potentiaali **kehityksen mahdollistajina** pystyttäisiin hyödyntämään. Komissio aikoo erityisesti toteuttaa seuraavia toimia:

- i Se aikoo edistää **muuttoliikkeen** valtavirtaistamista **kehitysyhteistyöstrategioihin**. EU:n omassa kehitysyhteistyössä komissio jatkaa kohdennettua temaattista rahoitusta ja lisää toimiaan muuttoliikettä koskevan ulottuvuuden sisällyttämiseksi muiden alojen kehitysalotteisiin silloin kun se on tarpeellista. Komissio on myös valmis auttamaan kehitysmaita muuttoliikkeen valtavirtaistamista koskevissa kysymyksissä muun muassa tukemalla laajennettuja muuttoprofiileja ja muuttoliikettä koskevia kansallisia strategioita.
- ii Se aikoo **vahvistaa muuttoliikkeen hallintaa sekä kehitysmaiden sisäistä ja niiden välistä yhteistyötä** (erityisesti alueellisella tasolla) kehitysyhteistyön tulosten parantamiseksi lähtö-, kauttakulku- tai kohdemaissa. Komissio on valmis tukemaan valmiuksien kehittämistä kaikilla asiaan liittyvillä aloilla myös jakamalla asiantuntemusta, joka sille on kertynyt maahanmuuttajien ihmisoikeuksien suojelusta, kotouttamisesta, työvoiman muuttoliikettä koskevasta järjestelmästä, turvapaikka-asioista ja kansainvälisestä suojelusta, ihmisten salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjumisesta, yhdennetystä rajaturvallisuudesta jne. Tällaisten toimien olisi vastattava täysin asiaa koskeviin kehitysyhteistyöstrategioihin sisältyviä muuttoliikkeeseen liittyviä tavoitteita.
- iii Se aikoo vahvistaa lisää **maahanmuuttajakeskeistä lähestymistapaa** monialaisena painopisteenä kaikessa muuttoliikkeeseen ja kehitykseen liittyvässä EU:n toiminnassa. Tavoitteena on maahanmuuttajien tukeminen siinä, että heistä tulisi tehokkaampia kehitysalan toimijoita. Aloitteiden olisi myös perustuttava niiden vaikutusten tiedostamiseen yksilön ja yhteisön tasolla maahanmuuttajiin, vastaanottaviin yhteisöihin ja lähtömaahan jääneisiin.

Komissio raportoi edistyksestä edellä esitettyjen aloitteiden toteuttamisessa joka toinen vuosi julkaistavassa kokonaisvaltaista lähestymistapaa koskevassa raportissaan sekä muutosohjelman täytäntöönpanoa koskevassa raportissaan.

7. PÄÄTELMÄT

EU on luonut Euroopan maiden välille ihmisten vapaan liikkuvuuden alueen, josta otetaan mallia ympäri maailmaa. Se on edelläkävijänä ja kumppanuuden hengessä muokannut maahanmuuttopolitiikan ulkoisesta ulottuvuudesta tasapainoisen ja kattavan. EU on johtava kehitysavun antaja maailmassa, ja se aikoo jatkaa merkittävän tuen antamista myös tulevana vuosina. EU on valmiina jakamaan kokemuksensa asiasta kiinnostuneiden maiden ja organisaatioiden kanssa ja toivoo, että vuonna 2013 järjestettävä vuoropuhelu aloittaa muuttoliikkeen ja kehityksen alalla uuden maailmanlaajuisen yhteistyön aikakauden.

Komissio kehottaa kaikkia muuttoliikkeen ja kehityksen parissa työskenteleviä virastoja ja kansainvälisiä järjestöjä omaksumaan **johdonmukaisemman, kattavamman ja paremmin koordinoitun lähestymistavan maailmanlaajuisella tasolla**. Maailmanlaajuisen yhteisön on tartuttava kansainväliseen muuttoliikkeeseen liittyviin mahdollisuuksiin ja ratkaistava sitä koskevat haasteet. Nykyajan globalisoituneessa maailmassa kaikki maat kohtaavat samankaltaisia haasteita myös suhteessa muuttoliikkeeseen ja kehitykseen. Eri maat kuitenkin lähestyvät tilannetta eri tavalla, koska niiden painopisteet, koko, väestörakenne ja taloudelliset piirteet vaihtelevat. Tästä syystä tarvitaan kansainvälistä yhteistyötä sen varmistamiseksi, että paremman elämän toivossa muualle muuttavat ihmiset pystyvät käyttämään oikeuksiaan turvallisessa ympäristössä.

Komissio kehottaa **kehitysyhteistyöpolitiikan** laatijoita ja toimijoita lisäämään kehityksen ja muuttoliikkeen välistä yhteyttä koskevia sitoumuksiaan sekä integroimalla muuttoliike- ja liikkuvuusksymykset paremmin kehitysyhteistyön ohjelmointiin että vahvistamalla osallistumistaan asiaa käsitteleviin kansainvälisiin foorumeihin. Kehitysprosessit tukeutuvat liikkuvuuteen, jota tarvitaan työnhakijoiden ja työpaikkojen yhteensovittamiseksi ja joka helpottaa sosiaalisen, taloudellisen ja inhimillisen pääoman siirtymistä. Kehitysprosessit myös edistävät liikkuvuutta ja tarjoavat parempia vaihtoehtoja niille, jotka lähtevät etsimään uusia mahdollisuuksia. Tulevaisuudessa muuttoliikettä ohjaavat monet prosessit, kuten muutokset vaurauden maailmanlaajuisessa jakautumisessa, taloudellinen yhdentyminen alueellisesti ja maailmanlaajuisesti sekä ilmastonmuutokseen liittyvä ympäristön pilaantuminen. Näin ollen 2000-luvun todellisuuteen soveltuvassa kehitysyhteistyöajattelussa on sisäistettävä kokonaisvaltaisesti muuttoliikkeen ja liikkuvuuden rooli kehityksen mahdollistajina ja tunnustettava muuttoliikkeen tehokkaan hallinnan merkitys muuttoliikkeen mahdollisten kehitykseen kohdistuvien haittavaikutusten rajoittamisessa.

Komissio kehottaa lopuksi **muuttoliikepolitiikan** laatijoita ja toimijoita huomioimaan täysimääräisesti kehitykseen liittyvät huolenaiheet kyseisessä politiikassa ja lisäämään vastuullisuuttaan sen varmistamisessa, että kaikkien maahanmuuttajien ihmisoikeuksia kunnioitetaan ja suojellaan hyödyntämällä kaikkia muuttoliikkeen hallinnan ulottuvuuksia. Muuttoliikkeessä ja liikkuvuudessa on kyse vapaudesta. Kyse on siitä, että kullekin yksilölle annetaan mahdollisuus ja valmiudet vaikuttaa omaan taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseensa. Ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaikutukset ulottuvat yksittäistä maahanmuuttajaa pidemmälle, koska ne hyödyttävät myös sekä lähtömaata että sitä yhteiskuntaa, jossa maahanmuuttajat elävät ja työskentelevät. Yksilöiden voimaannuttaminen käyttämään oikeuksiaan on menestysstrategia sekä muuttoliikkeen tehokkaan hallinnan että kestäväen kehityksen kannalta.

Vuoden 2013 vuoropuhelulla olisi edistettävä vastaamista nykyisiin maailmanlaajuisiin haasteisiin erityisesti edistämällä muuttoliikkeen ja liikkuvuuden sisällyttämistä näkyväksi monialaiseksi painopisteeksi kehitysyhteistyötä koskevaan kehykseen vuoden 2015 jälkeiselle ajalle sekä sen tunnustamista maailmanlaajuisista kehitystä mahdollistavaksi tekijäksi.