



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 12.9.2018
COM(2018) 635 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Lisää laillisia maahantuloväyliä Eurooppaan: olennainen osa tasapainoista ja kokonaisvaltaista muuttoliikepolitiikkaa

**Euroopan komission panos Salzburgissa 19.–20. syyskuuta 2018
pidettävään johtajien kokoukseen**

”Haluan edistää uudenlaista laillista maahanmuuttoa koskevaa EU:n politiikkaa. Tämän politiikan avulla voitaisiin vastata erityisosaamisen tarpeeseen ja houkutella Eurooppaan lahjakkaita ihmisiä helpottamaan unionin väestökehitykseen liittyvien ongelmien ratkaisemista. Haluan, että nämä muuttajat näkevät Euroopan vähintään yhtä kiinnostavana kuin Australian, Kanadan tai Yhdysvallat. Aion ensi töikseni tarkistaa sinistä korttia koskevaa lainsäädäntöä ja puuttua sen riittämättömään täytäntöönpanoon.

Uskon myös, että laittomaan muuttoliikkeeseen on puututtava määrätietoemmin erityisesti kehittämällä yhteistyötä EU:n ulkopolitisten maiden kanssa esimerkiksi takaisinoton osalta.”

Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle, Euroopan komission puheenjohtajaehdokas Jean-Claude Juncker, 22. lokakuuta 2014

1. JOHDANTO

Maailmanlaajuinen muuttoliike ja liikkuvuus ovat ja tulevat edelleen olemaan tätä vuosisataa leimaavia ilmiöitä. Siksi EU on sitoutunut jatkamaan kaikkia tarvittavia toimia saavuttaakseen oikeudenmukaisen ja tasapainoisen muuttoliikepolitiikan, joka perustuu yhteisiin arvoihin ja jolla voidaan hallita sekä laittomia että laillisia muuttovirtoja tehokkaasti ja kokonaisvaltaisesti. Eurooppa-neuvosto vahvisti kesäkuussa 2018 antamissaan päätelmissä, että EU:n toimivan muuttoliikepolitiikan edellytyksenä on kokonaisvaltainen lähestymistapa, jossa yhdistyvät sekä sisäiset että ulkoiset toimet. Niillä varmistetaan unionin ulkorajojen tehokas valvonta, määrätietoinen palauttamispolitiikka ja hyvin hallittu laillista muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita koskeva politiikka.

Yhteisillä toimilla laittomien muuttovirtojen torjumiseksi on saatu aikaan vakaata edistystä. Samaa poliittista määrätietoisuutta tarvitaan, kun kehitetään laillisia maahantuloväyliä Eurooppaan, sillä se edellyttää toimien tehostamista. Hallittu laillinen muuttoliike, perustui se humanitaarisiin syihin tai työmarkkinoiden tarpeisiin, on – ja sen olisi vastaisuudessaakin oltava – olennainen osa tasapainoista ja kokonaisvaltaista muuttoliikepolitiikkaa, kuten on vahvistettu myös Euroopan muuttoliikeagendassa¹. Se edellyttää tehokkaamman laillista muuttoliikettä koskevan politiikan käyttöönottoa, jotta voidaan ottaa huomioon Euroopan talouden tarpeet. Se edellyttää myös kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön lujittamista muun muassa siten, että vastataan jatkuvaan turvallisten ja hallittujen maahantuloväylien tarpeeseen uudelleensijoittamisen avulla. Laillisten väylien toteuttaminen tarkoittaa myös, että varmistetaan tehokkaat kotouttamispolitiikat EU:ssa laillisesti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia varten.

EU:n talouden kasvaessa tasaisesti eurooppalaisen työvoiman täysimääräinen aktivointi, kouluttaminen ja osaamisen päivittäminen on poliittisesti välttämätöntä. Jotta EU säilyttäisi kilpailukykynsä maailmantaloudessa, sen on myös houkuteltava päteviä ja lahjakkaita ihmisiä eri puolilta maailmaa. Samalla on kuitenkin otettava kaikilta osin huomioon jäsenvaltioiden kansallinen toimivalta päättää, kuinka paljon kolmansien maiden työperäisiä muuttajia ne ottavat alueelleen.

Näin ollen työtämme laillisten maahantuloväylien kehittämiseksi on vauhditettava. Meidän on vietävä eteenpäin keskeisiä toimenpiteitä, kuten komission ehdottamaa EU:n sinisen kortin

¹ Komission tiedonanto Euroopan muuttoliikeagendasta, 13.5.2015, COM (2015) 240 final.

uudistamista. Sen avulla parannettaisiin unionin kykyä houkuttaa korkean osaamistason omaavia kolmansien maiden kansalaisia ja saada heidät jäämään EU:hun, jolloin kohdennettu muuttoliike tarjoaisi taloudelle ja yhteiskunnalle mahdollisuuksia ja hyötyjä. Laillisista väylistä on tehtävä olennainen osa EU:n ja kolmansien maiden kumppanuutta. Tätä kokonaisvaltaisen lähestymistavan välttämätöntä osatekijää ei voida jättää huomiotta.

2. LAILLISET MAAHANTULOVÄYLÄT: HALLITUMPI MUUTTOLIIKE – KESKEISET OSATEKIJÄT

EU on vuodesta 2003 lähtien kehittänyt monenlaisia välineitä ottaakseen käyttöön yhteisen kehysten laillisen muuttoliikkeen hallitsemiseksi. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin edelleen toimivaltaisia määrittämään, kuinka paljon kolmansien maiden työperäisiä muuttajia ne ottavat alueelleen. Kehys tarjoaa mahdollisuuksia kolmansien maiden kansalaisille, jotka haluavat muuttaa laillisesti Eurooppaan työntekijöinä – myös korkean osaamistason omaavina työntekijöinä – taikka opiskelijoina tai tutkijoina, sekä perheen yhdistämisen kautta. Unionin laillista muuttoliikettä koskevasta lainsäädännöstä on toteutettu kokonaisarviointi toimivuustarkastuksen yhteydessä kahden viime vuoden aikana, ja komissio julkaisee sen tulokset myöhemmässä vaiheessa. Tämän vuoksi tässä tiedonannossa ei käsitellä kaikkia laillisia maahantuloväyliä vaan keskitytään uudelleensijoittamisen humanitaariseen väylään ja työperäisen muuton väyliin.

2.1 Työperäinen muuttoliike ja sininen kortti

Työperäisen muuttoliikkeen hyvä hallinta ei ainoastaan auttaisi vähentämään laittomien reittien houkuttelevuutta, vaan sen myötä EU voisi myös houkuttaa muuttajia, joilla lahjakkuus ja ammattitaito yhdistyvät oikealla tavalla, ja sovitaa maahantulon työmarkkinoiden tarpeisiin, mikä edistäisi yleistä hyvinvointia unionissa.

Työperäistä muuttoliikettä koskeva politiikka ja kotouttamisstrategiat olisi suunniteltava täysin yhteisvaikutteisesti nykyisten työmarkkinoiden kanssa sosiaalipoliittiset toimenpiteet ja instituutiot huomioon ottaen. Työelämän muuttuessa on olennaisen tärkeää suunnitella toimenpiteitä, joilla vastataan työmarkkinoiden tarpeisiin ja mahdollistetaan yhteisen lähestymistavan soveltaminen kaikkialla julkisissa palveluissa.

Euroopan työviranomaisen perustamista koskevan komission ehdotuksen² myötä EU voi edetä askeleen pidemmälle kansallisten työvoimaviranomaisten välisen yhteistyön ja koordinoinnin parantamisessa ja siten helpottaa yhdentyneiden eurooppalaisten työmarkkinoiden hallintaa. Työviranomaisen alaisuuteen kuuluu ensisijaisesti rajatylittävän liikkuvuuden välineitä ja rakenteita, kuten Euroopan ammatillisen liikkuvuuden portaali (EURES), eurooppalaisen sosiaaliturvan yhteensovittaminen sekä eurooppalainen sairaanhoitokortti. Lisäksi sen toiminnan piiriin kuuluvat kolmansien maiden kansalaiset, jotka oleskelevat unionissa laillisesti, kuten EU:n sinisen kortin haltijat, yritysten sisällä siirretyt työntekijät tai EU:ssa pitkään oleskelleet henkilöt ja heidän perheensä. Euroopan työviranomainen myös hyödyntää työllisyysuuntauksia ja osaamistarpeiden ennakoitua koskevaa asiantuntemusta laatiakseen työmarkkina-analyysyjä. Niiden avulla saadaan tietoja aloista ja ammattiryhmistä, joilla Euroopassa on pulaa työvoimasta.

Eurooppaan tulon laillisten väylien lisääminen on nyt entistäkin perustellumpaa ja kiireellisempää viimeaikaisten tapahtumien ja tulevien suuntausten valossa.

² COM (2018) 131 final.

Eurooppa on viime vuosina hyötynyt vahvasta kasvusta ja työpaikkojen voimakkaasta lisääntymisestä kaikilla tasoilla toteutettujen toimien ansiosta. EU:n työttömyys on alimmillaan vuosikymmeneen, ja työllisten määrä on noussut ennätyksellisen korkealle. Vaikka tämä ei vielä näy tasaisesti koko Euroopassa, useissa jäsenvaltioissa ollaan tilanteessa, jossa yhä suurempi määrä avoimia työpaikkoja on täyttämättä, ja joillakin talouden aloilla, kuten tieto- ja viestintätekniikan tai terveydenhuollon alalla, ja tietyissä ammateissa on rakenteellinen pula osaajista.³ Sellaisten työnantajien osuus, joilla on vaikeuksia löytää työntekijöitä, on kasvussa ja on nyt keskimäärin yli 40 prosenttia. Saksassa, Puolassa, Slovakiassa ja Unkarissa se on jopa yli 50 prosenttia.⁴ Ammatteja, joissa työntekijöistä on useimmiten pulaa, ovat muun muassa erityisalojen ammatit, insinöörit, teknikot ja tietotekniikan ammattilaiset, sekä vähemmän muodollista pätevyyttä vaativat ammatit, kuten myyntiedustajat ja kuljettajat.⁵

Nämä suuntaukset vaikuttavat tulevaisuudessa yhä enemmän, sillä EU:n työikäinen väestö (15–64-vuotiaat) vähenee asteittain. Vähentymisen odotetaan myös voimistuvan: työikäisen väestön arvioidaan vähenevän noin 22 miljoonalla henkilöllä (7 prosentilla) tulevien kahden vuosikymmenen aikana väestön ikääntymisen seurauksena, kun otetaan huomioon myös viimeaikaiset muuttoliikkeen suuntaukset. Vaikka naisten ja ikääntyneiden työntekijöiden suurempi osallistuminen työmarkkinoille todennäköisesti kompensoi tätä suuntausta osittain, kokonaistyövoimaa koskevat ennusteet⁶ vaikuttavat samansuuntaisilta: on arvioitu, että lähitulevaisuudessa (vuosina 2015–2035) työvoima vähenee EU:ssa 18,3 miljoonalla henkilöllä (7,4 prosentilla).⁷

Samaan aikaan erityistaitojen kysyntä todennäköisesti kasvaa ja muuttuu yhteiskunnallisen ja teknologisen kehityksen myötä. On esimerkiksi odotettavissa, että korkean tason tutkintojen kysyntä ohittaa soveltuvan työvoiman tarjonnan, sillä arvioiden mukaan 43 prosenttia vuoteen 2030 mennessä syntyvistä työpaikoista edellyttää korkeaa koulutustasoa. Vuoteen 2030 saakka työpaikkojen määrän odotetaan kasvavan voimakkaasti muun muassa liiketalouden ja hallinnon ammattialoilla sekä sellaisissa ammattiryhmissä, joita on perinteisesti pidetty keskitason osaamista vaativina, kuten myyntityöntekijät, siistijät ja avustajat.⁸ Vaikka EU:n ensisijaisena tavoitteena on hyödyntää entistä paremmin nykyisiä osaajia ja inhimillistä pääomaa etenkin eurooppalaista työvoimaa kouluttamalla ja sen osaamista päivittämällä, myös hyvin hallitulla

³ Vuoden 2018 ensimmäisellä neljänneksellä koko EU:n alueella oli ainakin 3,8 miljoonaa täyttämätöntä työpaikkaa ja avointen työpaikkojen osuus (avointen työpaikkojen osuus suhteessa kaikkiin työpaikkoihin), joka on kasvanut tasaisesti vuodesta 2012 lähtien, oli 2,2 prosenttia (lähes tai yli 3 prosenttia esim. Tšekissä, Belgiassa, Saksassa, Ruotsissa, Alankomaissa ja Itävallassa). Lähde: Avoimia työpaikkoja koskevat Eurostatin tilastot.

⁴ Manpowerin Talent Shortage Survey -tutkimus (vuoden 2018 kolmas neljännes).

⁵ Ks. edellinen alaviite.

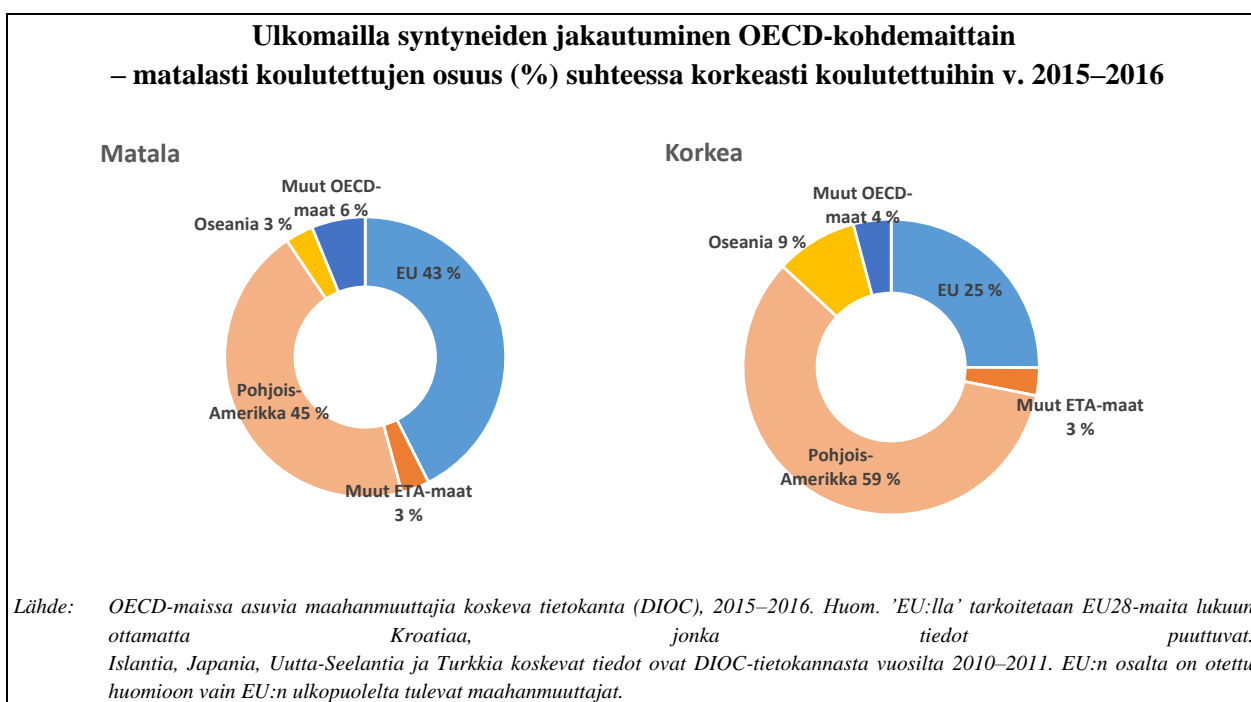
⁶ Väestö- ja muuttoliikeasioiden osaamiskeskus (Centre of Expertise on Population and Migration, CEPAM) laatiman, väestön käyttäytymistä ja muuttoliikettä koskevan mediaaniskenaarion (SSP2) mukaisesti – Lutz, W., Goujon, A., KC, S., Stonawski, M., Stilianakis, N., *Demographic and Human Capital Scenarios for the 21st Century: 2018 assessment for 201 countries*, Euroopan komission alaisuudessa toimivan Yhteisen tutkimuskeskuksen julkaisu, 2018.

⁷ Vaikka naisten ja ikääntyneiden työntekijöiden osallistumisasteen kasvu voi viivästyttää tätä vaikutusta, koko työvoiman määrä väistämättä pienenee EU:ssa ja kaikissa sen jäsenvaltioissa pitkällä aikavälillä. Euroopan työllisyys- ja sosiaalipolitiikan kehitystä koskeva katsaus *Employment and Social Developments in Europe* (ESDE) 2017, luku 3: ”Intergenerational fairness and solidarity today and challenges ahead”, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8030&furtherPubs=yes>

⁸ Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus (Cedefop) vuonna 2018 laatimien, vuoteen 2030 ulottuvien ennusteiden mukaan. Cedefop laatii kehitysarvioita myös sektoreittain: vaikka työllisyys kutistuu edelleen alkutuotannossa ja sen kehitys pysähtyy valmistusteollisuudessa, se kasvaa nopeasti kaupan ja palvelujen alalla ja kohtalaisesti jakelu- ja kuljetusalalla sekä jossain määrin myös yleishyödyllisten palvelujen alalla.

muuttoliikkeellä voidaan vastata joihinkin unionin työmarkkinoiden nykyisiin ja tuleviin tarpeisiin.

Tilanne ei koske yksinomaan Eurooppaa. Tällä hetkellä EU:lla ei kuitenkaan ole parhaita mahdollisia edellytyksiä ja välineitä tarvitsemiensa työperäisten muuttajien houkuttelemiseksi. Toistaiseksi EU:n kyky kilpailla työntekijöistä on ollut heikompi kuin muilla OECD-mailla, jotka ovat taloudellisen profiilinsa vuoksi EU:n ilmeisimpiä kilpailijoita, ja EU:n kyky kilpailla varsinkin korkeasti koulutetuista muuttajista on reilusti heikompi kuin sen taloudellinen painoarvo. Kaikista korkeasti koulutetuista OECD-maissa vuosina 2015–2016 asuneista muuttajista vain 25 prosenttia valitsi määränpääkseen EU:n; 75 prosenttia valitsi EU:n ulkopuolisen määränpään, joka oli useimmiten joko Yhdysvallat, Kanada tai Australia. Ks. jäljempänä oleva kaavio.



Viime vuosina korkean osaamistason työntekijöitä koskevien järjestelmien (sinisen kortin järjestelmä tai kansalliset järjestelmät) kautta on myönnetty maahanpääsy vuosittain vain noin 50 000 työntekijälle⁹, mikä muodostaa viisi prosenttia kaikista työperusteisista luvista. Se on suhteellisesti paljon vähemmän kuin muissa OECD-maissa, kuten Yhdysvalloissa, Kanadassa, Australiassa tai Uudessa-Seelannissa. Tällä hetkellä niiden kolmansien maiden kansalaisten osuus, joille on myönnetty pääsy EU:hun korkean osaamistason työntekijöitä koskevien järjestelmien kautta, on noin 0,01 prosenttia unionin koko väestöstä. Kanadaan taloudellisista syistä vuosittain muuttavat 150 000 henkilöä muodostavat puolestaan noin 0,4 prosentin osuuden maan koko väestöstä ja Australiaan taloudellisista syistä vuosittain muuttavat 120 000 henkilöä noin 0,5 prosentin osuuden maan koko väestöstä.¹⁰ (Suurin osa Kanadaan ja

⁹ Lukuun sisältyy noin 10 000 kolmansien maiden kansalaista, joille on myönnetty maahanpääsy niiden kolmen EU-maan kansallisten järjestelmien mukaisesti, joita sinistä korttia koskevan direktiivin säännökset eivät sido (Tanska, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta).

¹⁰ Lähde: EU:n poliittisen strategian keskuksen (EPSC) katsaus *Towards a new paradigm of legal labour migration* (ilmestyy v. 2018). Kanada: Lukuun sisältyy pääasiassa ulkomaisia työntekijöitä, joille on myönnetty maahanpääsy korkean osaamistason muuttajia koskevan pistejärjestelmän mukaisesti. Australia: Lukuun sisältyy pääasiassa pistejärjestelmän mukaisesti tai työnantajan tuella muuttavia. Lukuihin sisältyvät myös mukana saapuvat perheenjäsenet.

Australiaan taloudellisista syistä pitkäksi ajaksi muuttavista saa maahantuloluvan kiinnostuksenilmaisujärjestelmän (Expression of Interest) kautta.¹¹⁾ Tämä osoittaa, että laillista muuttoliikettä koskeva EU:n politiikka ei ole ollut erityisen strateginen eikä ennakoiva eikä myöskään unionin työmarkkinoiden tarpeiden mukainen.

Jäsenvaltioilla on edelleen toimivalta päättää, kuinka paljon ne ottavat kolmansista maista tulevia työperäisiä muuttajia. EU:lla on kuitenkin sisämarkkinat, joten sen olisi toimittava yhtenäisesti suhteessa muuhun maailmaan luodakseen mittakaavaetuja ja kilpaillakseen paremmin muiden merkittävien muuttokohteiden kanssa ammattitaitoisten ja erityisesti korkean osaamistason työntekijöiden houkuttelemisessa. EU:n tasolla olisi Euroopan edun mukaisesti tehtävä enemmän muuttajien ja työpaikkojen yhteensovittamisen parantamiseksi, ulkomaisten tutkintojen tunnustamiseksi ja maahanmuuttajien työperäisen liikkuvuuden helpottamiseksi sisämarkkinoilla.

EU:ssa on otettu käyttöön erityisiä sääntöjä korkean osaamistason omaavien muuttajien houkuttelemiseksi. On kuitenkin selvää, että vuonna 2009 hyväksytty EU:n sinisen kortin järjestelmä ei ole toteutunut toivotulla tavalla unionin laajuisena järjestelmänä, joka houkuttelee lahjakkaita ja korkean osaamistason omaavia kolmansien maiden kansalaisia, kuten sen oli tarkoitus.¹² Vuonna 2009 sovitut maahanpääsyn edellytykset ovat liian rajoittavat, direktiivi lisää johdonmukaisuutta ja yhdenmukaisuutta vain vähän, ja eritoten EU:n sinisen kortin haltijoiden mahdollisuudet liikkua EU:n sisällä ovat hyvin rajalliset. Käytännössä ei ole olemassa yhtä ainoaa EU:n sinisen kortin järjestelmää, sillä korkean osaamistason työntekijöille on tarjolla EU:n sinisen kortin ohella erilaisia kansallisia järjestelmiä, joiden monista erilaisista säännöistä ja menettelyistä koostuva kehys on hyvin hajanainen.

Sen vuoksi komissio esitti jo yli kaksi vuotta sitten ehdotuksen – EU:n sinistä korttia koskevan direktiivin uudistuksen¹³ – jolla parannettaisiin korkean osaamistason omaavien muuttajien houkuttelemista koskevia sääntöjä. Yleisenä tavoitteena on tehdä EU:n sinisestä kortista houkuttelevampi ottamalla käyttöön yksi EU:n laajuinen järjestelmä, jossa sovelletaan aiempaa joustavampia maahanpääsyn edellytyksiä, ja parantamalla ja helpottamalla maahanpääsymenettelyjä. Ehdotuksella parannetaan erityisesti EU:n sisäistä liikkuvuutta helpottamalla sekä lyhytaikaisen (enintään 90 päivän työmatkat jäsenvaltioiden välillä) että pitkäaikaisen liikkuvuuden menettelyjä. Sillä myös alennetaan palkkakynnystä luomalla joustava vaihteluväli, jonka rajoissa jäsenvaltiot voivat mukauttaa kynnystä työmarkkinatilanteeseensa nähden. Lisäksi ehdotuksessa säädetään paremmista edellytyksistä vastavalmistuneille tai työvoimapulan koettelemilla aloilla työskenteleville kolmansien maiden kansalaisille. Ehdotuksella vahvistetaan sekä sinisen kortin haltijoiden oikeuksia (mahdollisuus saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema aiempaa nopeammin, välitön ja joustavampi pääsy työmarkkinoille) että heidän perheenjäsentensä oikeuksia (he voivat tulla EU:n sinisen kortin haltijan mukana samanaikaisesti). Tämän pitäisi lisätä EU:n houkuttelevuutta sen talouden kaipaamien korkean osaamistason työntekijöiden keskuudessa. Uudistetun sinisen kortin järjestelmän mukaisesti myös korkean osaamistason omaavat, kansainvälistä suojelua saavat voivat hakea sinistä korttia.

¹¹ Näillä työperäisen muuttoliikkeen hallintamalleilla varmistetaan esivalinta niin, että kootaan ennalta seulottu ehdokasjoukko, jolloin muuttajat ja työpaikat voidaan paremmin sovittaa yhteen. OECD on laatinut järjestelmistä tutkimuksen ja lisäksi arvioinut, missä määrin niitä tai niiden osia voitaisiin soveltaa EU:ssa.

¹² Arvioiden mukaan vuonna 2017 ne 25 EU-maata, joissa sovelletaan EU:n sinistä korttia koskevaa direktiiviä, myönsivät noin 11 500 sinistä korttia (ensimmäiseksi luvaksi, eli lukuun eivät sisälly EU:ssa jo oleskelleet henkilöt, joiden asema muuttui), kun taas korkean osaamistason työntekijöitä koskevien kansallisten järjestelmien kautta niitä myönnettiin noin 28 500. EU:n jäsenvaltioissa korkean osaamistason työntekijöille myönnettyjen lupien määrä on edelleen kokonaisuudessaan vähäinen.

¹³ COM(2016) 378 final.

Toimielinten väliset neuvottelut sinisen kortin uudistamista koskevasta ehdotuksesta ovat kuitenkin tällä hetkellä pysähdyksissä. Vaikka Euroopan parlamentti tukee komission ehdotuksessa vahvistettuja tavoitteita ja lähestymistapaa, jäsenvaltioiden kanta neuvostossa on jakautunut eivätkä ne toistaiseksi ole päässeet yhteisymmärrykseen tavalla, joka toisi merkityksellistä lisäarvoa nykyiseen epätydyttävään järjestelyyn.

Komissio kehottaa neuvostoa sopimaan nopeasti kannasta, joka tuo todellista lisäarvoa nykyiseen siniseen korttiin verrattuna komission ehdotuksessa esitettyjen tavoitteiden mukaisesti. Sen myötä voidaan jatkaa neuvotteluja kunnianhimoiseen sopimukseen pääsemiseksi Euroopan parlamentin kanssa ja siten varmistaa, että **komission ehdottama EU:n sinistä korttia koskevan direktiivin uudistus hyväksytään ennen Euroopan parlamentin vaaleja.**

2.2 Uudelleensijoittaminen

Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden uudelleensijoittaminen on merkittävä humanitaarinen väylä, jota voidaan tarjota kansainvälistä suojelua tarvitseville, jotta he pääsevät Euroopan unioniin laillisesti ja turvallisesti. Se on olennainen osa laajempaa tavoitetta varmistaa suojelun tarjoaminen sitä tarvitseville turvallisista ja laillisista väyistä pitkin sen sijaan, että he käyttäisivät sääntöjenvastaisia ja vaarallisia reittejä. Turvallisten ja laillisten väylien käyttö myös murentaa salakuljetusverkostojen liiketoimintamallia ja auttaa vähentämään laitonta muuttoliikettä. Uudelleensijoittaminen on myös keino osoittaa kansainvälistä solidaarisuutta ja jakaa vastuuta niiden kolmansien maiden kanssa, joihin on joutunut siirtymään suuria määriä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ihmisiä.

EU:n uudelleensijoittamisaloitteet, joita se on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa toteuttanut viime vuosina, ovat tuottaneet hyviä tuloksia ja osaltaan lujittaneet unionin ja kolmansien maiden välisiä kumppanuuksia ja solidaarisuutta. EU:n uudelleensijoittamisohjelmilla on vuodesta 2015 lähtien autettu 38 000:ta kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevaa saamaan suojaa EU:ssa. Lisäksi jäsenvaltiot ovat antaneet EU:n historian suurimman uudelleensijoittamista koskevan sitoumuksen unionissa syyskuussa 2017 käyttöön otetun uuden uudelleensijoittamisjärjestelmän myötä. Järjestelmällä autetaan yli 50 000:ta henkilöä, ja sitä tuetaan EU:n talousarviosta 500 miljoonalla eurolla. Järjestelmän käyttöönoton kahdeksan ensimmäisen kuukauden aikana on saatu hyviä tuloksia: yli 13 200 henkilöä on jo sijoitettu uudelleen painopistealueilta. On tärkeää jatkaa ja vahvistaa edelleen jäsenvaltioiden poliittisia sitoumuksia ja toteuttaa ne ripeästi.

Samaan aikaan olisi myös otettava käyttöön jäsenelty unionin uudelleensijoittamiskehys. Tämän vuoksi komissio antoi heinäkuussa 2016 ehdotuksen unionin uudelleensijoittamiskehystä koskevaksi asetukseksi osana Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kokonaisuudistusta. Asetuksella otettaisiin ensimmäistä kertaa käyttöön pysyvä kehys, jolla koottaisiin systemaattisemmin yhteen unionin uudelleensijoittamistoimet ja helpotettaisiin uudelleensijoittamista koskevien sitoumusten toteuttamista yhteisten vaatimusten pohjalta. On olennaisen tärkeää, että Euroopan parlamentti ja neuvosto saattavat neuvottelut nopeasti päätökseen, jotta kehys voidaan pian hyväksyä.

Uudelleensijoittamistoimia voidaan tehostaa edelleen kehittämällä muita laillisia väyliä. Etenkin yksityisen tuen järjestelmillä voitaisiin täydentää kansainvälistä suojelua tarvitsevien nykyisiä turvallisista väyistä tulla EU:hun ja varmistaa parempi kotoutuminen. Tällaisten järjestelmien toteutettavuutta koskevan tutkimuksen¹⁴ tulokset vahvistavat, että järjestelmillä voidaan edistää

¹⁴ Ks. Euroopan komission selvitys tukijärjestelmien toteutuskelpoisuudesta ja lisäarvosta ja niiden käytöstä turvallisena väylänä EU:hun, uudelleensijoittaminen mukaan lukien (*Study on the Feasibility and Added Value*)

turvallisia ja laillisia maahantuloväyliä koskevaa tavoitetta. Samalla niillä myös otetaan kansalaisyhteiskunta ja paikallisyhteisöt aktiivisesti mukaan toimiin ja siten lisätään yleisön osallistumista kansainväliseen suojeluun ja kotouttamiseen. Yksityisellä tuella on myös mahdollista helpottaa avunsaajien kotoutumista sen tuomien yksilö- ja yhteisötason lisäresurssien ansiosta.

Komissio tarkastelee tapoja, joilla jäsenvaltioita voitaisiin parhaiten tukea yksityisen tuen järjestelmien perustamisessa ja/tai laajentamisessa. Näitä tapoja voivat olla esimerkiksi pehmeiden toimenpiteiden, kuten koulutusohjelmien, valmiuksien kehittämisen, välineiden ja käytännön ohjauksen, sekä vertaisoppimistoiminnan edistäminen ja/tai kohdennetut rahoitusmahdollisuudet.

- Komissio kehottaa jäsenvaltioita tehostamaan toimiaan toteuttaakseen lupauksensa sijoittaa uudelleen 50 000 henkilöä **EU:n nykyisen uudelleensijoittamisjärjestelmän** kautta.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa käydyissä kolmikantaneuvotteluissa on saavutettu merkittävää edistystä, joten neuvottelut on nyt saatettava päätökseen ja **unionin uudelleensijoittamiskehystä koskeva asetus hyväksyttävä nopeasti**.

2.3 Yhteistyö kolmansien maiden kanssa

Lailliset maahantuloväylät ovat EU:lle yhtä lailla tärkeitä kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön lujittamiseksi. Niiden käytöllä olisi edistettävä muuttoliikettä koskevaa koordinoitua, kokonaisvaltaista ja jäsenneiltyä lähestymistapaa sekä maksimoitava synergiaedut ja hyödynnettävä tarvittavia kannustimia ja vaikutuskeinoja. EU voi yhdessä toimien saada vahvemman aseman suhteessa kolmansiin maihin muuttoliikkeen hallintaa koskevassa yhteistyössä. EU:n viime vuosina kehittämän kumppanuuskehityksen mukaisesti laillinen muuttoliike olisi sisällytettävä täysimääräisesti osaksi EU:n ulkoista ulottuvuutta. Laillista muuttoliikettä koskeva tehostettu ja räätälöity yhteistyö niiden kolmansien maiden kanssa, jotka ovat muuttajien lähtö- ja kauttakulkumaita, auttaa vähentämään laitonta muuttoliikettä tarjoamalla potentiaalisille muuttajille turvallisia ja laillisia vaihtoehtoja: se auttaa korjaamaan tiettyjen alojen puutteita jäsenvaltioiden työmarkkinoilla, ja se toimii kannustimena, jolla helpotetaan yhteistyötä esimerkiksi laittoman muuttoliikkeen ehkäisyä sekä laittomien muuttajien takaisinottoa ja palauttamista koskevissa asioissa. Laillisia maahantuloväyliä lisäämällä täydennetään merkittävällä tavalla *komission tiedonantoa uudesta Afrikan ja EU:n kestävien investointien ja työpaikkojen allianssista, jonka tarkoituksena on nostaa investointeja ja työpaikkoja koskeva kumppanuus uudelle tasolle*¹⁵.

EU on tähän liittyen edistänyt viime vuosina aktiivisesti ulkoiseen muuttoliikepolitiikkaan kuuluvia laillisen muuttoliikkeen osatekijöitä ja täydentänyt siten laajempaa ulko- ja kehityspoliittista toimintaansa. Se on toiminut näin etenkin – mutta ei pelkästään – Afrikan maiden osalta: ensiksi yhteisen Valtettan toimintasuunnitelman¹⁶ puitteissa ja viime aikoina koordinoimalla taloudellisesti tukemiaan kokeiluhankkeita, joita jäsenvaltiot suunnittelevat yhdessä tiettyjen Afrikan maiden kanssa edistääkseen työhön tai harjoitteluun perustuvaa laillista muuttoliikettä. Prosessissa on kuitenkin ilmennyt haasteita pääasiassa siksi, että jäsenvaltiot ovat olleet haluttomia toteuttamaan sovittua suunnitelmaa kaikilta osin ja käynnistämään konkreettisia hankkeita.

of Sponsorship Schemes as a Possible Pathway to Safe Channels for Admission to the EU, including resettlement, 2018).

¹⁵ COM(2018) 643 final.

¹⁶ https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf

Muuttoliike- ja liikkuvuuspolitiikan yhteys kauppapolitiikkaan on myös tärkeä etenkin palvelualalla, jolla yksityishenkilöt sijoittavat ja tarjoavat palveluja toisen osapuolen alueella. Heidän liikkuvuutensa helpottaminen on ratkaisevan tärkeää, jotta kolmansien maiden kanssa voitaisiin tehdä vastavuoroisuuteen perustuvia merkityksellisiä kauppasopimuksia palveluiden alalla, jossa EU:lla on yhä enemmän kilpailuetua.

Komissio vahvistaa edelleen näiden politiikkojen välisiä yhteisvaikutuksia etenkin palveluntarjoajien osalta helpottamalla sekä lyhyt- että pitkäaikaisten viisumien myöntämistä.

Komissio kehottaa jäsenvaltioita **osallistumaan täysillä lailliseen muuttoliikkeeseen liittyvien kokeiluhankkeiden** suunnitteluun ja **tekemään siinä yhteistyötä** tiettyjen **Afrikan maiden kanssa**, ja tulevaisuudessa myös muiden kolmansien maiden kanssa. Ensimmäiset hankkeet on määrä käynnistää vuoden loppuun mennessä. Komissio jatkaa jäsenvaltioiden tukemista näissä pyrkimyksissä tarjoamalla rahoitusta ja koordinoimalla toimia ja kannustaa siten yhteistyöhön muuttoliikkeen kokonaishallinnassa, myös palauttamis- ja takaisinottoasioissa.

2.4 Kotouttaminen

Muuttoliikkeen parempi hallinta voidaan saavuttaa vain, jos EU ja sen jäsenvaltiot lisäksi tehostavat toimia EU:ssa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseksi ja ottavat siihen mukaan kaikki asiaankuuluvat hallinnon tasot ja kansalaisyhteiskunnan. Komissio pyrkii ehdotetussa monivuotisessa rahoituskehyksessä lisäämään kotouttamistoimien taloudellista tukea ja eri sidosryhmien, myös talouden ja yhteiskunnan kaikkien eri tasojen toimijoiden, osallistumista.

Vaikka vastuu kotouttamisesta on ensisijaisesti jäsenvaltioilla, EU sisällytti kotouttamista koskevaan vuoden 2016 toimintasuunnitelmaan¹⁷ toimenpiteitä, joilla jäsenvaltioita autetaan kehittämään edelleen ja toteuttamaan tehokkaita toimia kotouttamisen edistämiseksi kaikilla asiaankuuluvilla politiikan aloilla. Kotouttamista koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpano on jo tuottanut tuloksia monella rintamalla. Komissio on esimerkiksi käynnistänyt konkreettisia aloitteita, joilla edistetään erityisesti työmarkkinoille pääsyä, ottamalla niihin mukaan työnantajat sekä talouselämän osapuolia ja työmarkkinaosapuolia.

Toukokuussa 2017 komissio käynnisti Työnantajat kotouttamisen tukena -nimisen aloitteen¹⁸ tukeakseen toimia, joilla työnantajat pyrkivät edistämään kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista työmarkkinoille. Komissio on myös perustanut EU:n työmarkkinoiden kotouttamiskumppanuuden¹⁹ talouselämän osapuolten ja työmarkkinaosapuolten kanssa Euroopan tasolla tiivistääkseen yhteistyötä, jonka tavoitteena on nopeuttaa ja tehostaa pakolaisten kotoutumista Euroopan työmarkkinoille. Lisäksi paikallis- ja alueviranomaisia tuetaan yhä enemmän etenkin EU:n kaupunkiagendaan liittyvän, siirtolaisten ja pakolaisten osallistamista koskevan kumppanuuden avulla. Tähän liittyen käynnistettiin kuluvan vuoden huhtikuussa kotouttamiseen liittyvä Urban Academy -kokeilu, jonka yhteydessä koulutetaan paikallisia toimijoita kotouttamisasioissa paikallistasolla. Äskettäin on myös myönnetty lisärahoitustukea jäsenvaltioille alan konkreettisten toimien tukemiseksi. Lisäksi komissio on ottanut käyttöön taitoprofiilityökalun²⁰, jonka avulla jäsenvaltiot voivat kartoittaa EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten taitoja ja pätevyyttä varhaisessa vaiheessa. Työkalun avulla

¹⁷ COM(2016) 377 final.

¹⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact_en

¹⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/20171220_european_partnership_for_integration_en.pdf

²⁰ <https://ec.europa.eu/migrantskills/#/>

voidaan selvittää yksilöiden työmarkkinoille kotoutumiseen liittyviä erityistarpeita ja helpottaa työnhakijoiden ja avointen työpaikkojen yhteensovittamista.

Kotouttaminen on edelleen ratkaisevan tärkeää, jotta varmistetaan sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja talouden suorituskyky. Tähän pyritään edistämällä ja kunnioittamalla EU:n perusarvoja ja välttämällä sitä, että taidot ja osaaminen menevät hukkaan tai että niitä ei hyödynnetä tarpeeksi. Tämänhetkisen työllisyseron poistaminen kolmansien maiden kansalaisten ja EU:n kansalaisten väliltä voisikin parantaa useiden jäsenvaltioiden budjettitasapainoa.²¹

Komissio kehottaa jäsenvaltioita **jatkamaan investointeja kotouttamistoimenpiteisiin**, jotka kohdistuvat kaikkiin laillisesti oleskeleviin muuttajiin. Tähän tulisi pyrkiä entistä suuremmalla, kohdennetummalla ja koordinoitummalla **EU:n rahoitustuella**, jota ehdotettiin tulevassa monivuotisessa rahoituskehikössä – joka olisi hyväksyttävä nopeasti – sekä ottamalla mukaan kaikki asiaankuuluvat eri tasojen sidosryhmät, mukaan lukien talouden ja yhteiskunnan toimijat.

3. TULEVAT VAIHEET

Kokonaisvaltainen lähestymistapa muuttoliikkeeseen on välttämätön, jotta suojelun tarpeessa oleville on sääntöjenvastaisten ja vaarallisten reittien sijaan tarjolla laillisia, hallittuja ja turvallisia väyliä ja unionin työmarkkinoiden tarvitsemille henkilöille on tarjolla houkuttelevia ja tehokkaita väyliä. Jotta tämä toteutuisi, EU:n on toimittava yhdessä ripeästi ja tehokkaasti. Komissio on sitoutunut osallistumaan täysimääräisesti tämän kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanoon.

Komissio kehottaa etenkin neuvostoa ja jäsenvaltioita saamaan tuloksia aikaan kolmessa keskeisessä asiassa, jotta laillisia väyliä voidaan lisätä lyhyellä aikavälillä. Se kehottaa niitä

- sopimaan kannasta, jolla EU:n sinisen kortin järjestelmästä saadaan houkutteleva ja tehokas;
- toteuttamaan lupauksensa 50 000 henkilön uudelleensijoittamisesta ja sopimaan unionin uudelleensijoittamiskehiksestä;
- nopeasti kehittämään ja käynnistämään laillista muuttoliikettä koskevia kokeiluhankkeita Afrikan maiden ja muiden sellaisten kumppanimaiden kanssa, jotka ovat sitoutuneita kumppanuuteen muuttoliikkeen hallintaan liittyvissä asioissa, mukaan lukien laittomien muuttajien takaisinottoa koskevissa asioissa.

Lisäksi komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa hyväksymään uudistetun sinistä korttia koskevan direktiivin ja unionin uudelleensijoittamiskehiksen ennen vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaaleja.

Pidemmällä aikavälillä on myös jatkettava työtä, jolla EU:n laillista muuttoliikettä koskeva politiikka saatetaan kaikilta osin ajan tasalle ja sopeutetaan Euroopan unionin nykyisiin ja tuleviin tarpeisiin. Tätä tarkoitusta varten komissio aikoo käynnistää korkean tason kuulemismenettelyn kaikkien sidosryhmien kanssa toimivuustarkastuksen tulosten perusteella.

²¹ Kansainvälistä muuttoliikettä koskeva OECD:n julkaisu *International Migration Outlook 2013*.