

**Alueiden komitean lausunto aiheista:**

- ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten”, ja
- ”Ehdotus: Neuvoston direktiivi edellytyksistä, joiden täyttyessä kolmansien maiden kansalaiset voivat matkustaa vapaasti jäsenvaltioiden alueella enintään kolmen kuukauden ajan, erityisen matkustusluvan käyttöön ottamisesta ja maahantulon edellytysten vahvistamisesta enintään kuuden kuukauden matkaa varten”

(2002/C 192/06)

ALUEIDEN KOMITEA, joka

ottaa huomioon ehdotuksen neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten (KOM(2001) 386 lopullinen – 2001/0154 CNS) sekä ehdotuksen neuvoston direktiiviksi edellytyksistä, joiden täyttyessä kolmansien maiden kansalaiset voivat matkustaa vapaasti jäsenvaltioiden alueella enintään kolmen kuukauden ajan, erityisen matkustusluvan käyttöön ottamisesta ja maahantulon edellytysten vahvistamisesta enintään kuuden kuukauden matkaa varten (KOM(2001) 388 lopullinen – 2001/0155 CNS),

ottaa huomioon neuvoston 21. syyskuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 265 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla tekemän päätöksen pyytää aiheesta alueiden komitean lausunto,

ottaa huomioon työvaliokuntansa 12. kesäkuuta 2001 tekemän päätöksen antaa lausunnon valmistelu valiokunta 7:n ”koulutus, ammattikoulutus, kulttuuri, nuoriso, urheilu, kansalaisten oikeudet” tehtäväksi,

ottaa huomioon valiokunta 7:n marraskuun 30. päivänä 2001 hyväksymän lausuntoluonnoksen (CdR 386/2001 rev.), jonka esittelijä oli Roberto Pella, Valdengon kunnanjohtaja (I/PPE),

hyväksyi 13. ja 14. maaliskuuta 2001 pitämässään 43. täysistunnossa (maaliskuun 13. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon enemmistön äänin.

**1. Alueiden komitean näkemykset**

1.1. Komitea viittaa samasta aihealueesta jo antamissaan lausunnoissa esittämiin huomioihinsa. Periaatteena on edistää yhdenmukaisten säädöspuiteiden hyväksymistä kaikissa unionin maissa, vaikka kolmansien maiden kansalaisten maahantuloon liittyviä eri näkökohtia käsitellään erillisissä asiakirjoissa.

1.2. Komitea korostaa erityisesti tämän lausunnon aihealueen kannalta oleellisia huomioita, jotka esitetään seuraavissa lausunnoissa: ”Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa”<sup>(1)</sup>, ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta”<sup>(2)</sup>, ”Euroopan unionin perusoikeuskirjan laatimisprosessi”<sup>(3)</sup> sekä ”Muuttovirrat Euroopassa”<sup>(4)</sup>.

1.3. Komitea tähdentää alueiden komitean kuulemisen merkitystä, sillä alue- ja paikallishallinnolla on tärkeä rooli alan uusien toimintalinjojen toteuttamisessa sekä sellaisten asianmukaisten sosiaalijärjestelmien kehittämisessä ja ylläpitämisessä, joiden avulla voidaan selviytyä näiden toimintalinjojen mukanaan tuomista haasteista.

1.4. Alueiden komitea on tyytyväinen Lissabonin Eurooppa-neuvoston vuonna 1999 asettamia yhteisön suuntaviivojen joustavia menettelyitä koskevien uusien periaatteiden soveltamiseen sekä siihen, että maahanmuuttoasioissa viitataan säännöllisesti yhteisön politiikan avoimen koordinaation menetelmään. Komitea suosittaa, että alue- ja paikallisviranomaisia kuullaan kansallista lainsäädäntöä laadittaessa.

1.5. Ainoastaan avoimen koordinaation menetelmällä voidaan varmistaa, että jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa talouteen ja sosiaaliseen integraatioon liittyvissä kysymyksissä ja yleisesti aloilla, joilla on suora vaikutus kansalaisyhteiskuntaan. Se on toisaalta myös ainoa tapa taata sellaisen menettelyn soveltaminen, jonka avulla voidaan arvioida koko yhteisön

(1) CdR 90/2001 fin – EYVL C 19, 22.1.2002, s. 20.

(2) CdR 213/2001 fin – EYVL C 19, 22.1.2002, s. 18.

(3) CdR 327/1999 fin – EYVL C 156, 6.6.2000, s. 1.

(4) CdR 227/1999 fin – EYVL C 57, 29.2.2000, s. 67.

tason yhteisten tavoitteiden saavuttamista ja ottaa niissä huomioon muuttovirtojen kansainvälinen luonne ja maahanmuuttopolitiikan eri näkökohtien yhteennivoutuminen.

1.6. Joustava säädöskehys mahdollistaa sen, että kaikki asianomaiset osapuolet, erityisesti jäsenvaltiot, voivat reagoida nopeasti taloudellisen tilan ja väestön muutoksiin alue- ja paikallisviranomaisien vaatimuksia noudattaen.

1.7. Alueiden komitea kannattaa komission ehdotusta, sillä se on tehokas väline, jonka avulla voidaan yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa kolmansien maiden kansalaisten oikeuksiin liittyviä säännöksiä tekemällä niistä entistä selkeämpiä ja kansantajuisempia.

## 2. Alueiden komitean suositukset ehdotukseen kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten

2.1. Kyseisen ehdotuksen oikeusperustana on EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohdan a alakohta, jonka mukaan neuvosto toteuttaa maahantulopolitiikkaa seuraavilla aloilla: ”maahantuloa ja oleskelua koskevat edellytykset sekä menettelyt ja määräykset pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämisessä jäsenvaltioissa”. Kuten komissio toteaa, johdonmukaista yhteisön maahanmuuttopolitiikkaa on mahdollista luoda käsittelemättä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon sekä maassa oleskelun ja työskentelyn edellytyksiä.

2.2. On tähdennettävä, ettei nykyistä muuttoilmiötä pidä tarkastella vain työmarkkinoiden tarpeiden kannalta, vaan siirtolaisuuden yleistyttyä on löydettävä kansalaisyhteiskunnasta poliittinen vastaus ihmisoikeuksien suojelun kansainvälisen järjestelmän murtumiseen. Järjestelmän lähtökohtana on kansalaisuus, joka mainitaan YK:n vuonna 1948 antamassa ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa.

2.3. Alueiden komitea on erityisen tyytyväinen siihen, että komissio pyrkii yksinkertaistamaan hallinnollisia menettelyitä, mistä on ilman muuta hyötyä alue- ja paikallisviranomaisille. Luomalla ehdotetun kaltainen kansallinen soveltamismenettely, jonka perusteella sekä oleskelu- että työluvan kattava asema myönnetään yhdellä ainoalla hallinnollisella päätöksellä, jäsenvaltioissa nykyään käytössä olevia erilaisia menettelyitä voidaan yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa. Koska unionissa kuitenkin tarvitaan ammattitaidotonta työvoimaa, alueiden komitea kehottaa komissiota menemään asiassa nykyistä pidemmälle ja luomaan yhdenmukaistetun menettelyn myös työnhakuviisumien myöntämistä varten.

2.4. On myönnettävä, että laittomia siirtolaisia on paljon. AK ehdottaakin, että luotaisiin sääntelymekanismeja, joiden avulla siirtolaiset, jotka eivät alun perin täytä yhteisön vaatimuksia, voisivat laillistaa tilanteensa. Tämänkaltaisen säännönmukaistamisen ei välttämättä tarvitsisi merkitä yleistä armahdusta, vaan prosessit mukautettaisiin yksittäisiin tapauksiin.

2.5. AK katsoo, että olisi ryhdyttävä toimiin lainvastaista siirtolaisuutta edistävien laittomien järjestöjen torjumiseksi.

2.6. Erityisen tärkeää alue- ja paikallisviranomaisien kannalta on hallinnollisten menettelyiden nopea hoitaminen. Tämä on julkishallinnon tehostamisen periaatteiden mukaista.

2.7. Alueiden komitean mielestä komissio on tehnyt oikein valitessaan välineeksi direktiivin suuntaviivojen antamiseksi jäsenvaltioiden toimintalinjoihin. Näin voidaan säilyttää jäsenvaltioiden autonomia erityispiirteiden määrittelyssä sekä täyttää alueelliset ja paikalliset erityisvaatimukset. Asetus olisi ollut epäedullinen alue- ja paikallishallinnon intressien kannalta.

2.8. Alueiden komitea kehottaa komissiota antamaan alue- ja paikallisviranomaisille entistä tärkeämmän roolin, jotta ne voivat luoda perusteet sellaisten alojen erittelemiseksi, joilla tarvitaan työntekijöitä kolmansista maista.

2.9. Komissio vahvistaa asianmukaisesti periaatteen, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsy voidaan sallia vasta sen jälkeen, kun sisäinen työvoimatilanne on perusteellisesti tutkittu. Tämä perusteellinen tutkimus voidaan toteuttaa vain, jos alue- ja paikallisviranomaiset osallistuvat siihen aktiivisesti ja jatkuvalta pohjalta.

2.10. Onkin aiheellista toisaalta vahvistaa työnvälityksen tiedotusjärjestelmiä, erityisesti Euroopan työnvälitysverkkoa (Eures), ja toisaalta edistää alue- ja paikallishallinnosta lähtöisin olevan tiedon levittämistä sekä yhteisön elimille että yhteisön alueen työnantajille.

2.11. Komitea on todennut jo aiemmin antamassaan lausunnossa <sup>(1)</sup>, että se kannattaa jäsenvaltioiden alue- ja paikallisviranomaisien välistä yhteistyötä kunkin alueen työmahdollisuuksia kartoittavan verkoston luomiseksi, jotta voidaan vastata niihin koulutetun ja kouluttamattoman työvoiman puutteesta johtuviin ongelmiin, joista Euroopan unioni tällä hetkellä kärsii.

<sup>(1)</sup> CdR 90/2001 fin.

2.12. Komitea korostaa samaan tapaan kuin komissio yhteisön maahanmuuttopolitiikkaan sovellettavasta avoimen koordinaation menetelmästä antamassaan tiedonannossa, että on otettava käyttöön yhteiset tilastointimenetelmät erityisesti kolmansista maista tulevia työnhakijoita koskevien tietojen keräämiseksi.

2.13. Alueiden komitea on tyytyväinen siihen, että komissio korostaa direktiiviehdotuksessa näkökohtaa, jonka mukaan kolmannesta maasta peräisin olevista työntekijöistä ei saisi tulla rasitetta vastaanottavalle jäsenvaltioille. Vaatimuksena on siis toisaalta se, ettei työntekijän oleskeluluvan haltijoista saa muodostua rasitetta ja toisaalta se, että he osallistuvat jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään ja hyötyvät siten sosiaaliturvasta ja terveydenhuollosta. Näiden vaatimusten välillä on löydettävä asianmukainen tasapaino.

2.14. Onkin arvioitava tarkkaan, mitä taloudellisia vaikutuksia kolmansien maiden työntekijöille avoimella maahanmuuttopolitiikalla on alueelliselle, paikalliselle ja jäsenvaltioiden tasolle. Tällaisen arvioinnin perusteella voidaan mukauttaa rahoitustoimia siten, että kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason kustannukset ovat suhteessa niiden todelliseen osallistumisasteeseen.

2.15. Myös menettelyä ja avoimuutta käsittelevässä direktiivin V luvussa esitetyt vaatimukset edellyttävät alue- ja paikallisviranomaisten välitöntä osallistumista, sillä talouden toimijoilla on "oikeutettu etu saada ajanmukaista tietoa siitä, millä edellytyksillä ja millaisten menettelyjen mukaan he voivat ottaa palvelukseensa kolmansien maiden kansalaisia". On myös heidän oikeutetun etunsa mukaista, että "työluvan myöntämiseen johtavat hallinnolliset menettelyt saadaan päätökseen kohtuullisessa ajassa".

2.16. Näin ollen alue- ja paikallisviranomaisten on osallistuttava prosessiin ja kerättävä koordinoitusti täydelliset tiedot uusien säännösten suorista vaikutuksista eri osapuolille eli työnantajille, työnvälitystoimistoille sekä alueellisille ja paikallisille ammatillisille koulutuskeskuksille.

2.17. Alue- ja paikallisviranomaiset ovat kiistatta parhaimmassa asemassa hoitamaan kolmansista maista tulevien työntekijöiden kotouttamista ja torjumaan kotouttamisen tärkeimpiä esteitä, joista voidaan mainita muun muassa rasismi ja muukalaisviha. Alueiden komitea esittääkin, että yhteisön säännöstöä täydennettäisiin siten, että maahanmuuttajia pyrittäisiin kotouttamaan kehittämällä ensisijaisesti alueille ja kunnille suunnattavia erityisohjelmia.

2.18. Lisäksi alue- ja paikallishallinto on ainoa taho, joka pystyy varmistamaan yhdenvertaiset työolosuhteet ja palveluiden saannin.

Alueiden komitea korostaa erityisesti tarvetta löytää yhteinen ratkaisu omistusasunnon hankkimisongelmiin jäsenvaltioissa. Useiden jäsenvaltioiden nykyisen lainsäädännön mukaan omistusasunnon voivat hankkia ainoastaan maan omat kansalaiset.

2.19. Komitea pitää kotouttamista välttämättömänä. Tämä merkitsee, että maahanmuuttoa on välttämätöntä ohjata ja rajoittaa ottaen huomioon kotouttamisongelma jäsenvaltioissa, joissa ulkomaalaisten osuus on merkittävä. Kolmansien maiden kansalaiset on kaikesta huolimatta kotoutettava niin, että noudatetaan periaatetta, jonka mukaan näillä on työntekijöinä oikeus säilyttää yhteys alkuperämaahansa. Tätä varten toteutetaan taloudellisia toimia, joiden tavoitteena on, että työntekijä säilyttää Euroopassa hankkimansa taloudelliset oikeudet palatessaan kotimaahansa.

2.20. Koska unioni pyrkii olemaan vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, komitea painottaa, että erikoisasiantuntijoita palkattaessa unionin vastuulla on toimia siten, etteivät alkuperämaat joudu kärsimään "aivovuodosta". Samalla on kuitenkin kunnioitettava työntekijöiden henkilökohtaisia oikeuksia. Siirtolaisten lähtömaiden kanssa tehtävässä yhteistyössä on pyrittävä luomaan tuotanto- ja tutkimusyksiköitä, jotka työllistävät erityisasiantuntijoita heidän kotimassaan, mikä puolestaan edistää maan kehitystä.

2.21. Euroopan unioni voi toimia vastuullisesti suhteessa kolmansiin maihin määrittämällä toimintalinjansa siten, että taloudellisista syistä tapahtuneesta maahanmuutosta koituu hyötyä sekä lähtömaalle että vastaanottavalle maalle.

### **3. Alueiden komitean suositukset ehdotukseen neuvoston direktiiviksi edellytyksistä, joiden täyttyessä kolmansien maiden kansalaiset voivat matkustaa vapaasti jäsenvaltioiden alueella enintään kolmen kuukauden ajan, erityisen matkustusluvan käyttöön ottamisesta ja maahantulon edellytysten vahvistamisesta enintään kuuden kuukauden matkaa varten**

3.1. Ehdotuksen oikeusperustana ovat EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 3 kohta, kun kyseessä on kolmansien maiden kansalaisten vapaa matkustaminen jäsenvaltioiden alueella enintään kolmen kuukauden ajan, sekä EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohta, kun kyseessä on maahantulon edellytykset enintään kuuden kuukauden matkaa varten.

3.2. Direktiiviehdotus on täysin Lissabonin Eurooppa-neuvoston vuonna 1999 asettamien periaatteiden mukainen, sillä siinä turvaututaan joustaviin menettelyihin yhteisön suuntaviivojen yhteydessä.

3.3. Lisäksi ehdotuksessa viitataan yhteisön maahanmuuttopolitiikkaa koskevassa komission tiedonannossa <sup>(1)</sup> esitettyihin periaatteisiin, joita alueiden komitea kannattaa. Erityisesti voidaan mainita kaksivaiheinen lähestymistapa, jossa ensimmäisen vaiheen muodostaa yhteinen säädöskehys ja toisen vaiheen avoimen koordinaation menetelmä.

3.4. Kuten komissio toteaa, direktiiviehdotus on yhdenmukainen muiden komission jo hyväksymien aloitteiden kanssa.

3.5. On erityisen kiitettävää, että vaikka komissio käsittelee maahanmuuton eri näkökohtia aina samojen suuntaviivojen mukaisesti ja edistää näin yhteisen ja yhdenmukaisen säädöskehyn muodostamista, se käsittelee niitä kuitenkin erikseen erillisissä, täydellisissä ja laajoissa direktiiviehdotuksissa ja tiedonannoissa.

3.6. Käsiteltävänä oleva direktiiviehdotus muodostaa tärkeän panoksen unionin kehittämisessä vapauteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvaksi alueeksi.

3.7. Komitea on tyytyväinen ”kolmannen maan kansalaisen” määritelmään. Määritelmän mukaan kyseisellä termillä tarkoitetaan henkilöitä, jotka eivät ole EY:n perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja Euroopan unionin kansalaisia. Määritelmä kattaa siten myös kansalaisuudettomat henkilöt.

<sup>(1)</sup> KOM(2000) 757 lopullinen – CdR 90/2001 fin.

3.8. Kaikkien jäsenvaltioiden tunnustaman yhdenmukaisen matkustusluvan käyttöönotto helpottaa kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuttoon liittyviä hallinnollisia menettelyitä ja on siten hyödyksi myös alue- ja paikallisviranomaisille.

3.9. Komitea kannattaa komission ehdottamaa seitsemän työpäivän määräaikaan kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuttoilmoituksen tekemiselle. Näin veloitteen ulkopuolelle jäävät henkilöt, jotka oleskelevat jäsenvaltiossa vain muutaman päivän, jolloin paikallistoimistojen työtaakka kevenee.

3.10. Komitea on tietoinen siitä, että on tärkeää varmistaa kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsy ilman liian raskaita hallinnollisia menettelyitä, mikäli se on parasta, mitä unioni voi saavuttaa pyrkiessään muodostamaan vapauteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen.

3.11. Komissio valmistele ja hyväksyy lähiaikoina uusia lainsäädäntöaloitteita kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuton ja oleskelun edellytyksistä opiskelua, ammatillista koulutusta tai muuta kuin ansiotoimintaa varten vapauteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen toteutumisen seuraamista Euroopan unionissa koskevan tulostaulun mukaisesti.

3.12. Alueiden komitea korostaa edelleenkin, että sitä on kuultava kaikissa maahanmuuttoon liittyvissä asioissa, joista komissio tekee vielä aloitteita. Komitea odottaa kiinnostuneena näitä aloitteita, sillä alue- ja paikallisviranomaiset osallistuvat merkittävällä tavalla maahanmuuttoon liittyviin eri kysymyksiin, erityisesti kotouttamiseen, terveydenhuoltoon, asuntoasioihin, työllistämiseen ja sosiaaliturva-asioihin.

Bryssel 13. maaliskuuta 2002.

*Alueiden komitean*

*puheenjohtaja*

Albert BORE