



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 22.11.2000
KOM(2000) 757 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

YHTEISÖN MAAHANMUUTTOPOLITIikka

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ.....	3
1. MIKSI MAAHANMUUTTOON ON SUHTAUDUTTAVA UUDELLA TAVALLA?.....	5
2. TAMPEREELLA EU:N YHTEISELLE TURVAPAikka- JA MAAHANMUUTTOPOLITIIKALLE ANNETUT PUITTEET.....	6
2.1. Kumppanuussuhde lähtömaihin.....	6
2.2. Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä.....	8
2.3. Kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu	9
2.4. Maahanmuuttovirtojen hallinta.....	11
3. KOHTI EU:N YHTEISTÄ MAAHANMUUTTOPOLITIikkaA.....	11
3.1. Nykyisen maahanmuuttopolitiikan vaikutukset.....	11
3.2. Uusi suhtautuminen maahanmuuttoon	12
3.3. EU:n maahanmuuttopolitiikan puitteet	13
3.4. Muuttajien maahanpääsy	15
3.4.1. Sopivan maahanmuuttajamäärän arviointi	15
3.4.2. Yhteisen maahanpääsyä koskevan lainsäädännön määrittely.....	15
3.5. Kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen.....	17
3.6. Tietoa, tutkimusta ja seuranta	18
4. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMENPITEET	19
LIITE 1 Väestö ja talous	21
LIITE 2 Maahanmuuttopolitiikkaan liittyvät komission ehdotukset, jotka on annettu hiljattain tai ovat suunnitteilla.....	25

TIIVISTELMÄ

Yhteisön toimivalta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa perustuu Amsterdamin sopimukseen, jossa siitä määrättiin ensimmäisen kerran. Tampereella lokakuussa 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi, että *"turvapaikka ja maahanmuutto ovat erillisiä, mutta toisiinsa läheisessä yhteydessä olevia asioita ja edellyttävät EU:n yhteisen politiikan kehittämistä"*, ja luetteli tekijät, jotka yhteisön politiikkaan olisi sisällytettävä: kumppanuussuhde lähtömaihin, yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä maahanmuuttovirtojen hallinta. Eurooppa-neuvosto korosti myös tarvittavan pikaisia päätöksiä, jotka koskevat *"kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn ja oleskelun edellytyksiä koskevan kansallisen lainsäädännön lähentämistä, joka perustuu yhteiseen arvioon unionin talouden ja väestön kehityksestä sekä lähtömaiden tilanteeseen"* (puheenjohtajan päätelmien 20 kohta). Se ei kuitenkaan antanut täsmällisiä ohjeita siitä, miten politiikkaa olisi kehitettävä ja pantava täytäntöön.

Komissio on jo tehnyt ehdotuksia kolmansien maiden kansalaisten oikeuksista ja asemasta sekä rasmin ja muukalaisvihan vastustamisesta. Muita lainsäädäntötoimia valmistellaan Tampereella sovitun ohjelman mukaisesti (ks. liite 2). Koska maahanmuuttopolitiikka on luonteeltaan monitahoista ja se vaikuttaa moniin eri asioihin, sosiaaliin, taloudellisiin, oikeudellisiin ja kulttuurisiin, komissio katsoo, ettemme voi lähestyä EY:n perustamissopimuksen 63 artiklassa määrättyä lainsäädäntöohjelmaa pala kerrallaan. Euroopan parlamentti on tukenut tätä näkemystä ja pyytänyt komissiota luomaan toimenpiteille yleiset puitteet.

Unionin ja lähtömaiden talous- ja väestötilanteen analysoinnin perusteella ymmärretään entistä selvemmin, että viimeisten 30 vuoden aikana harjoitettu "nollamaahanmuuttopolitiikka" ei ole enää tarkoituksenmukaista. Unioniin on viime vuosina tullut suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia, ja muuttopaineet jatkuvat laittoman maahanmuuton, ihmisten salakuljetuksen ja ihmiskaupan samalla lisääntyessä. Toisaalta monet jäsenvaltiot ovat alkaneet aktiivisesti värvätä kolmansien maiden kansalaisia unionin ulkopuolelta, koska sekä koulutetuista että kouluttamattomista työntekijöistä on yhä kovempi pula. Tässä tilanteessa on joko pysyttävä sillä kannalla, että unioni voi edelleen torjua muuttopaineita, tai hyväksyttävä, että maahanmuutto jatkuu ja edellyttää asianmukaista sääntelyä, ja työskenneltävä yhdessä, jotta maahanmuutolla olisi mahdollisimman paljon myönteisiä vaikutuksia unionille, muuttajille itselleen sekä lähtömaille.

Tässä uudessa tilanteessa komissio katsoo, että nyt olisi luotava laillisia kanavia työvoimaperusteiselle maahanmuutolle. Koska jäsenvaltioiden näkemykset kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsystä ja kotouttamisesta poikkeavat suuresti toisistaan, komissio pitää tärkeänä, että näistä aiheista keskustellaan avoimesti ja pyritään löytämään yhteisymmärrys noudatettavan politiikan tavoitteista. Tämän tiedonannon tarkoituksena on antaa aineksia keskustelulle, ja tiedonannossa otetaan huomioon Euroopan työllisyysstrategiaan sisältyvät keskeiset rakenneuudistukset, jotka vaikuttavat EU:n talouteen ja jotka ovat alkaneet tuottaa odotetusti hedelmää. Työvoimaperusteisen maahanmuuton salliminen voi vaikuttaa osaltaan tämän strategian toteuttamiseen, mutta koska asiaan liittyy hyvin merkittäviä inhimillisiä tekijöitä, työvoimamuuttajien roolista ja panoksesta olisi oltava selvä yhteisymmärrys jäsenvaltioiden välillä.

Sekä EY:n perustamissopimuksen 63 artiklassa että Tampereen päätelmissä edellytetään EU:n yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on oleellista, että toimet, joita tällä hetkellä toteutetaan jäsenvaltioiden tasolla, sovitetaan yhteen ja varmistetaan niiden läpinäkyvyys yhteisön puitteissa, koska ne vaikuttavat muuhun EU:n politiikkaan, esim. rajatarkastusten poistamiseen sisärajoilta, GATS-sopimukseen perustuviin yhteisön kansainvälisiin sitoumuksiin ja Euroopan työllisyysstrategiaan.

Tämä on taustana muotoiltaessa lailliselle maahanmuutolle yhteisesti sovittavia tavoitteita, jotka voisivat olla perustana maahanmuuttajia koskeville säädösehdotuksille, joita Tampereen Eurooppa-neuvosto kehotti laatimaan. Säädösehdotukset eivät koske pelkästään edellytyksiä, joilla kolmansien maiden kansalaiset voivat päästä EU:n alueelle ja oleskella täällä työn tai muiden syiden vuoksi, vaan myös pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämisstandardeja ja -menettelyjä, kolmansien maiden kansalaisia koskevien yhdenmukaisten oikeuksien määrittelyä ja kriteerejä ja edellytyksiä, joilla kolmansien maiden kansalaiset voivat asettua mihin tahansa jäsenvaltioon ja työskennellä siellä (ks. liite 2), sekä perusoikeuskirjaa. Maahanmuuttovirtojen seuranta varten luotu menettely tarjoaa samalla puitteet maahanmuuttokysymyksiä koskeville jäsenvaltioiden neuvotteluille, politiikan koordinoinnille, yhteisten tavoitteiden asettamiselle sekä maahanmuuttajien kotouttamista koskevien liitännäistoimenpiteiden kehittämiseksi. Mekanismi on suunniteltu niin, että se antaa yhteisölle mahdollisuuden reagoida yhtenäisesti sekä muuttopaineiden vaihteluihin että unionin talous- ja väestötilanteen muutoksiin.

1. MIKSI MAAHANMUUTTOON ON SUHTAUDUTTAVA UUDELLA TAVALLA?

Yhteisön toimivalta maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa perustuu Amsterdamin sopimukseen. Hallitustenvälisenä yhteistyönä "kolmannen pilarin" järjestelyin hoidettu politiikan kehittämisvastuu siirrettiin "ensimmäiseen pilariin", ja vapauten, turvallisuuden ja oikeuteen perustuva alue toteutetaan asteittain neuvoston vahvistaman toimintaohjelman avulla (61–63 artikla). EU:n yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan osatekijät vahvistettiin lokakuussa 1999 Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä¹. Nuo päätelmät yhdessä neuvoston Wienissä vuonna 1998 hyväksymän toimintasuunnitelman² kanssa muodostavat komission ja jäsenvaltioiden työohjelman, jonka toteutumista seurataan "tulostaulun"³ avulla. Tämä tiedonanto kuuluu kyseiseen ohjelmaan, vaikka nykyinen tilanne unionissa poikkeaa monin tavoin 1993–94 vallinneesta tilanteesta. Tällä hetkellä maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden merkitys EU:n tasolla ymmärretään paremmin kuin muutama vuosi sitten ja tunnustetaan, että yhteistä lähestymistapaa tarvitaan. Tästä on osoituksena se, että näitä asioita käsitellään nyt erillisinä yhteisön politiikan lohkoina eikä niitä pidetä enää pelkästään henkilöiden vapaata liikkuvuutta täydentävinä asioina. Valtion- ja hallitusten päämiehet ovat selvästi määritelleet, missä poliittisessa kehyksessä EU:n yhteistä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa halutaan kehittää.

Tämä komission tiedonanto liittyy kiinteästi tähän yhteyteen. Se on ennen kaikkea komission ensimmäinen vastaus Eurooppa-neuvoston pyyntöön määritellä selvästi kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn ja oleskelun edellytykset. Eurooppa-neuvoston mukaan niiden olisi perustuttava yhteiseen arvioon unionin talouden ja väestön kehityksestä sekä lähtömaiden tilanteeseen, ja niissä olisi otettava huomioon kunkin jäsenvaltion vastaanottovalmiuksien lisäksi myös niiden historialliset ja kulttuuriset lähtömaihin⁴. Yhdennettyä lähestymistapaa maahanmuuttoon ei ole mahdollista kehittää miettimättä politiikan vaikutuksia vastaanottavaan yhteiskuntaan ja muuttajiin itseensä. Muuttajien kohtaamat sosiaaliset olot, väestön asenteet ja se, että poliittiset johtajat tuovat esiin erilaisuuden ja moniarvoisen yhteiskunnan hyvät puolet, ovat kaikki erittäin tärkeitä maahanmuuttopolitiikan onnistumisen kannalta. Näin ollen tässä tiedonannossa käsitellään myös Tampereen päätelmissä esille otettuja, maahanmuuttopolitiikkaan olennaisesti liittyviä kotouttamispolitiikan osa-alueita eli unionin alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukaista kohtelua ja monikulttuurisuuden edistämistä. Myös perusoikeuskirjan vaikutuksia tarkastellaan tässä yhteydessä.

Koska Tampereella sovittiin yhdenmukaisesta lähestymistavasta, komissio aikoo kuitenkin myös selvittää, miten yleisen maahanmuuttopolitiikan muut osatekijät on otettava huomioon. Näitä tekijöitä ovat laittoman maahanmuuton torjunta, suhteet lähtö- ja kauttakulkumaihin ja etenkin humanitääriin ulottuvuus – turvapaikkapolitiikka – jonka merkitystä on viime vuosina toistuvasti korostettu. Turvapaikkapolitiikasta julkaistaan tämän tiedonannon kanssa samaan aikaan erillinen tiedonanto⁵. Tässä tiedonannossa

¹ SN 200/99 (Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät, 15. ja 16. lokakuuta 1999).

² EYVL C 19, 23.1.1999.

³ KOM(2000) 167 (Tulostaulu vapauten, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen toteutumisen seuraamiseksi Euroopan unionissa).

⁴ Tampereen päätelmissä vaaditaan *"kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn ja oleskelun edellytyksiä koskevan kansallisen lainsäädännön lähentämistä, joka perustuu yhteiseen arvioon unionin talouden ja väestön kehityksestä sekä lähtömaiden tilanteeseen"* (20 kohta).

⁵ KOM(2000)...*"Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa"*.

käsitellään myös kotouttamispolitiikan tehostamista, jotta maahanmuuttajat voisivat kotoutua nopeasti eurooppalaiseen yhteiskuntaan ja olisi tarjolla keinoja rasismien ja muukalaisvihan vastustamiseksi.

Kysymys EU:n roolista maahanmuuttoasioissa on juuri nyt erityisen tärkeä monestakin syystä. Julkisessa keskustelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että EU:n väestön ennustetaan vähenevän seuraavien vuosikymmenten aikana. Samaan aikaan joidenkin alojen työvoimapula aiheuttaa monissa maissa ongelmia. Sellainen käsitys vahvistuu, että nykyinen "nollamaahanmuuttopolitiikka", joka on hallinnut ajattelua viimeisten 30 vuoden aikana, ei ole enää tässä talouden ja väestönkehityksen uudessa tilanteessa tarkoituksenmukaista.

Monissa jäsenvaltioissa toteutetaan ohjelmia laittomien maahanmuuttajien aseman laillistamiseksi, mikä johtaa usein vaikeisiin sisäpoliittisiin keskusteluihin. Sellaisia traagisia tapauksia, kuten Yhdistyneeseen kuningaskuntaan laittomasti yrittäneiden 58 kiinalaisen kuolema Doverissa heinäkuussa 2000, tapahtuu lähes kaikissa jäsenvaltioissa. Ne osoittavat, kuinka tärkeää ihmiskaupan torjunta on, ja kertovat myös pimeän työvoiman kysynnästä ja ilman asianmukaisia matkustusasiakirjoja tulevien maahanmuuttajien hyväksikäytöstä. Komissio on ottanut huomioon myös keskustelun, joka on käynnistetty Ranskan puheenjohtajakaudella, etenkin keskustelut, Marseillen epävirallisessa ministerikokouksessa heinäkuussa 2000 sekä konferensseissa yhteisestä kehitystyöstä ja maahanmuuttajista 6.–7. heinäkuuta, laittomista maahanmuuttoverkostoista 20.–21. heinäkuuta ja maahanmuuttajien kotouttamisesta 5.–6. lokakuuta 2000.

Olosuhteet ovat muuttuneet ja erilaisia poliittisia näkemyksiä on noussut esiin. Kansalaiset ovat viime kuukausina kaikissa jäsenvaltioissa reagoineet asiaan monin eri tavoin ja ilmaisseet huolensa. Komissio katsoo, että on aika osallistua keskusteluun ja tarkastella uusin silmin, miten maahanmuuttopolitiikkaa olisi Tampereella saadun toimeksiannon mukaisesti kehitettävä. Komission tarkoituksena on tutkia, miten yhteisön maahanmuuttopolitiikassa olisi otettava huomioon taloudellisista syistä muuttavien maahanpääsyyn liittyvät monimutkaiset kysymykset, joita Tampereen neuvostossa vain ohimennen sivuttiin. Tämä olkoon taustana muotoiltaessa laillisille maahanmuuttokanaville yhteisesti sovittuja tavoitteita, joiden perusteella voidaan laatia neuvoston Tampereella pyytämät kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä ja oleskelua koskevat yksityiskohtaiset ehdotukset. Lisäksi on tärkeää kehittää tarkoituksenmukainen politiikka, jolla pyritään edistämään maahanmuuttajien kotoutumista, myös niiden, jotka jo asuvat EU:ssa, ja tukemaan rasismien ja muukalaisvihan vastustamista.

2. TAMPEREELLA EU:N YHTEISELLE TURVAPAikka- JA MAAHANMUUTTOPOLITIIKALLE ANNETUT PUITTEET

Tampereen Eurooppa-neuvosto sopi virstanpylväistä vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamiseksi. Yksi niistä oli EU:n yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehittäminen. Seuraavassa kerrotaan, miten asiassa on edistytty.

2.1. Kumppanuussuhde lähtömaihin

Jäsenvaltiot vahvistivat Tampereen neuvostossa periaatteen, jonka mukaan EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikassa yhteistyö maahanmuuttajien lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa on välttämätöntä. Neuvosto totesi, että maahanmuuttoa

koskevaan kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan kuuluu myös poliittisten ja ihmisoikeuskysymysten käsittely yhdessä näiden maiden kanssa. Komissio on esimerkiksi Tacis- ja Phare-ohjelmien avulla kehittänyt strategioita, joilla ei pelkästään vähennetä työntekijöitä pääasiassa lähtö- ja kauttakulkumaiden taloutta kehittämällä vaan myös tuetaan esimerkiksi lainsäädäntöuudistuksia, lainvalvonnan valmiuksia sekä nykyaikaisia rajavalvontajärjestelmiä. Myös turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiä käsittelevä korkean tason työryhmä on alkanut lähestyä asiaa uudella tavalla. Kuusi toimintasuunnitelmaa on laadittu yksittäisille maille ja alueille. Toimintasuunnitelmat perustuvat johdonmukaiseen yhteistyö- ja kehittämisohjelmaan, johon kuuluu vuoropuhelu kyseisten maiden kanssa. Yhteisön toimiin suunnitelmien täytäntöönpanemiseksi odotetaan saatavan lähitulevaisuudessa varoja.

Näin ollen tulevaisuudessa, kun kehitetään toimenpiteitä, joiden avulla pyritään ymmärtämään muuttoliikkeen syitä ja vaikuttamaan niihin, EU:n on tutkittava myös maastamuuton vaikutuksia lähtömaihin ja suhtauduttava niihin vastuullisesti ottaen huomioon, että kussakin maassa muuttovirtojen aiheuttajana on hyvin erilainen taloudellinen, väestöllinen, yhteiskunnallinen, poliittinen ja ihmisoikeustilanne. Kyse ei ole ainoastaan eurooppalaisista arvoista vaan sekä EU:n että kyseisten maiden edusta.

Tilanne on useimmissa tapauksissa monimutkainen, ja muuttoliikkeellä on sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Alkuvaiheessa, kun asetetaan vastaanottavaan maahan, muuttajien kotimaahansa lähettämät varat voivat olla merkittävä osa kyseisen maan budjettia. Muuttajia lähettävä maa ei mittavien rahasiirtojen vuoksi ehkä ole halukas tekemään yhteistyötä maastamuuton hillitsemiseksi. Rahalähetykset voivat merkittävästi parantaa niitä vastaanottavien perheiden elintasoja ja vaikuttaa osaltaan paikallisen talouden kehittämiseen, vaikkakin on jonkin verran näyttöä siitä, että suuremmat kaupungit hyötyvät eniten, kenties muiden alueiden kustannuksella. Kielteisistä vaikutuksista voidaan mainita epäsuotuisa vaikutus paikalliseen talouteen, kun maasta muuttaa kaikkein koulutetuinta ja yritteliäintä väestöä. Aivovuoto aiheuttaa huolta erityisesti kehitysmaissa, joilla on vähiten varaa menettää koulutukseen, ja erityisesti korkea-asteen koulutukseen tekemänsä sijoitukset. Ongelman mittasuhteet ovat kasvaneet monissa maissa, varsinkin Afrikassa ja Intiassa, ja kasvavat todennäköisesti edelleen, kun Euroopan ja muiden teollisuusmaiden työvoimapula tietyillä korkeasti koulutettua työvoimaa vaativilla aloilla sekä huomattavat palkkaerot houkuttelevat kehitysmaiden koulutettua väestöä muuttamaan.

Kun taloudelliset ja muut syyt saavat nykyisin liikkeelle hyvin erilaisia muuttajia ja kun ihmisten selviytymisstrategiaan kuuluu tasapainottelu kahden kulttuurin välillä, on mahdollista kehittää toimintatapoja, joilla muuttoliike hyödyttää sekä lähtömaata että vastaanottavaa maata. Tällä tavoin voidaan lieventää aivovuodon vaikutuksia ja saada rahalähetyksistä mahdollisimman suuri hyöty. Nyt kun maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat on siirretty yhteisön toimivaltaan, ne sisällytetään mahdollisuuksien mukaan täsmällisemmin ohjelmiin, joista yhteisö on sopinut kolmansien maiden kanssa sekä kaupan että kehittämisen alalla. Tämä koskee erityisesti Tacis-, Phare- ja Meda-ohjelmia, mutta maahanmuuttokysymykset on otettava entistä enemmän mukaan myös kumppanuus- ja yhteistyösopimusten puitteissa käytävään vuoropuheluun, Venäjää, Ukrainaa ja Välimeren aluetta koskeviin EU:n yhteisiin strategioihin sekä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) maiden kanssa käytäviin keskusteluihin.

Kumppanuudella olisi luotava puitteet kehittymässä olevien uusien muuttotrendien joustavalle käsittelylle, ja muuttoliikettä olisi pidettävä *liikkuvuuden muotona*, joka rohkaisee maahanmuuttajia säilyttämään ja kehittämään yhteyksiään lähtömaihinsa. On huolehdittava, että muuttajia ei eristetä lähtömaastaan lainsäädännöllä. Heillä on toisin

sanoen oltava mahdollisuus käydä lähtömaassaan menettämättä oikeusasemaansa vastaanottavassa maassa ja muuttaa muualle tai palata takaisin lähtömaahan, kun tilanne lähtömaassa ja muualla maailmassa muuttuu.

Kun muuttoliike mielletään tällä tavoin, muuttajia voidaan rohkaista osallistumaan lähtömaansa talouden kehittämiseen perheenjäsenille osoitettujen rahalähetysten lisäksi myös tukemalla kehittämis- ja yrityshankkeita ym. Tällainen toiminta voi joissakin tapauksissa johtaa vapaaehtoiseen paluumuuttoon tuetun uudelleenkotouttamisen puitteissa. Tällaisen kehityksen esteenä on tällä hetkellä monissa jäsenvaltioissa noudatettava viisumipolitiikka ja muu lainsäädäntö, joka estää maahanmuuttajia liikkumasta vapaasti asuin- ja lähtömaansa välillä vielä silloinkin, kun he ovat eläkkeellä. Muuttajien lähtö- ja asuinmaiden välisen yhteistyön on perustuttava vuoropuheluun hallitusten ja muuttajien sekä heidän järjestöjensä välillä. Tällä tavalla huolehditaan siitä, että muuttoliike otetaan huomioon kyseisten maiden kehittämistä, taloutta ja sosiaalikeskeisiä koskeissa strategioissa (esim. kehittämällä tehokkaampia hallintoelimiä ja rahoituslaitoksia, koulutusohjelmilla sekä edistämällä ulkomaisen pääoman saantia hankkeisiin (myös niihin, joita maastamuuttajat toteuttavat lähtömaissaan)). Yhteistyö voi näin lieventää aivovuodon ja yritteliäimmän väestöosan lähtemisen vaikutuksia ja vaikuttaa osaltaan lähtömaan kestäväan kehitykseen, mikä pitkällä aikavälillä voi vähentää maastamuuttohaluja.

Kumppanuuden avulla tapahtuva muuttovirtojen hallinta on kuitenkin nähtävä osana pidemmän aikavälin strategiaa, ja sen vaikutukset vaihtelevat lähtömaiden tilanteen mukaan.

2.2. Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä

Tampereen Eurooppa-neuvosto toisti, että **oikeus hakea turvapaikkaa** on edelleen taattava EU:n politiikan kulmakivenä. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tavoitteena on oltava pakolaisia koskevan Geneven yleissopimuksen täysimääräinen soveltaminen ja sen varmistaminen, että ketään ei palauteta takaisin vainottavaksi. Amsterdamin sopimuksessa edellytetään yhteisten toimenpiteiden hyväksymistä.

Komissio teki toukokuussa 2000 ehdotuksen tilapäisen suojelun antamiseksi tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä, ja syyskuussa 2000 pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevista menettelyistä jäsenvaltioissa. Alkuvuodesta 2001 komissio tekee ehdotukset turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteista ja järjestelmästä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittelemiseksi selkeästi ja toimivasti. Valmistelut Eurodac-järjestelmän perustamiseksi ovat käynnissä. Ehdotuksia tullaan vielä tekemään pakolaisaseman tunnustamista ja sisältöä koskevien sääntöjen lähentämisestä sekä toimenpiteistä, joiden avulla toissijaista suojelua tarvitsevalle henkilölle myönnetään asianmukainen asema. Lisäksi neuvosto hyväksyi syyskuussa 2000 komission ehdotuksen Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta. Rahaston avulla pyritään jakamaan pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvaa raskasta tasapuolisemmin.

Tampereen Eurooppa-neuvosto pyysi lisäksi ehdotuksia yhteisön säännöistä, joilla luodaan yhteinen turvapaikkamenettely ja koko unionissa yhtenäinen asema turvapaikan saaneille. Ehdotukset tehdään erillisessä tiedonannossa, joka esitetään yhdessä tämän tiedonannon kanssa ja jossa pyritään antamaan selkeä kuva niiden toimenpiteiden metodeista ja

sisällöstä, joita on toteutettava vuodesta 2004 humanitaarisista syistä hyväksyttävän muuton osalta⁶.

2.3. Kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu

Tampereella sovittiin, että kehitettäessä Euroopan unionista vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuva alue avainasemassa on jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukaisen kohtelun varmistaminen sellaisen kotouttamispolitiikan avulla, jolla taataan EU:n kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin verrattavissa olevat oikeudet ja velvollisuudet.

Jäsenvaltioiden alueella jo oleskelevien kotouttamista koskevan lainsäädännön osalta komissio on jo ehdottanut asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 säädetyn sosiaaliturvajärjestelmien koordinoinnin soveltamisalan laajentamista niin, että se koskisi jäsenvaltiossa vakuutettuja palkattuja työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia⁷. Ehdotus on kuitenkin vielä neuvoston käsiteltävänä. Komissio on myös tehnyt ehdotuksen asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta niin, että parannetaan sellaisten kolmansien maiden kansalaisten oikeusasemaa, jotka ovat unionin jäsenvaltioiden työntekijöiden perheenjäseniä.⁸

Tampereella saadun toimeksiannon mukaisesti tullaan tekemään ehdotuksia jäsenvaltioiden alueella pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta. Ehdotuksiin sisällytetään myönnettävät oikeudet, ehdot, joiden täytyessä aseman voi menettää, suoja karkottamista vastaan ja oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa. Jonkin jäsenvaltion alueella pitkään oleskelleiden oikeus oleskella muissa jäsenvaltioissa voi olla merkittävä liikkuvuutta edistävä tekijä unionin työmarkkinoilla. Komissio on jo tehnyt kaksi ehdotusta unionin jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oikeudesta tarjota palveluja muissa jäsenvaltioissa.

Komissio esitti marraskuussa 1999 paketin ehdotuksia syrjinnän torjumiseksi. Neuvosto hyväksyi 29. kesäkuuta 2000 paketin kolmesta osasta ensimmäisen eli ehdotuksen direktiiviksi rodusta tai etnisestä alkuperästä johtuvan syrjinnän torjumiseksi. Direktiiviä sovelletaan työhön, koulutukseen, sosiaaliseen suojeluun (ml. terveydenhuolto ja sosiaaliturva), tavaroiden ja palvelujen tarjontaan, asuminen mukaan luettuna.⁹

Paketin toisesta osasta eli komission ehdotuksesta syrjinnän vastaiseksi toimintaohjelmaksi neuvosto pääsi poliittiseen sopimukseen 17. lokakuuta 2000. Ohjelma alkaa 1. tammikuuta 2001 ja kestää kuusi vuotta. Sillä on lähes 100 miljoonan euron budjetti rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. Toiminnassa keskitytään i) analysoimaan syrjintää jäsenvaltioissa ja arvioimaan keinoja syrjinnän torjumiseksi, ii) vahvistamaan syrjintää torjuvien organisaatioiden kapasiteettia ylikansallisella vaihdolla ja kansalaisjärjestöjen rahoittamisella ja iii) lisäämällä tietoisuutta syrjinnästä ja sen torjuntakeinoista EU:ssa. Neuvosto on päässyt sopimukseen myös syrjinnän vastaisen paketin kolmannesta osasta eli komission ehdotuksesta puitedirektiiviksi uskontoon tai

⁶ KOM(2000)... "Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa".

⁷ KOM(97) 561 lopullinen, 12.11.1997.

⁸ KOM(98) 394, 22.7.1998.

⁹ Direktiivi 2000/43/EY, EYVL L 180, 19.7.2000.

vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvasta syrjinnästä työssä.¹⁰

Amsterdamin sopimuksen määräyksissä poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa todetaan, että vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvaa aluetta luodessaan unionin päätavoitteisiin kuuluu toteuttaa toimia rasismien ja muukalaisvihan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Vuonna 1996 neuvosto vahvisti yhteisen toiminnan, jolla helpotetaan todellista oikeudellista yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä, jotta ne voivat estää rasismiin ja muukalaisvihaan syyllistyneitä käyttämästä hyväkseen unionin sisäisiä lainsäädäntöeroja tuomiolta välttyäkseen. Yhteisestä toiminnasta vuoden 2000 lopulla tehtävän arvioinnin perusteella komissio esittää Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla puitepäättöksen oikeudellisen yhteistyön lisäämiseksi rasismien torjunnassa. Esitykseen sisällytetään muun muassa tällaisen rikollisuuden leviäminen Internetissä.

Komission ensimmäinen maahanpääsyä ja oleskelua koskeva aloite Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen on ehdotus direktiiviksi oikeudesta perheen yhdistämiseen.¹¹ Ehdotus on monista syistä perusteltu: ensiksikin perheiden yhdistämistä ei säännellä ainoastaan kansallisella lainsäädännöllä vaan monissa kansainvälisissä ja alueellisissa sopimuksissa asetetaan sitä koskevia sääntöjä tai periaatteita; toiseksi, perheiden yhdistäminen on ollut viimeisten 20 vuoden ajan yksi tärkeimmistä maahanmuuton vaikuttimista; kolmanneksi, se on olennainen tekijä jo maahan päästettyjen ihmisten kotouttamisessa ja on kuulunut neuvoston prioriteetteihin vuodesta 1991. Ehdotuksessa kuvastuu komission näkemys, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisten onnistunut kotouttaminen taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden säilyttämiseksi on maahanmuuttopolitiikassa EU:n suurimpia haasteita. Vakaiden perheyhteisöjen luominen varmistaa, että muuttajat voivat tuoda täysimääräisen panoksensa uuteen yhteiskuntaan.

Ehdotuksessa kolmansien maiden kansalaisille annetaan ehdollinen oikeus perheen yhdistämiseen. Tiedyt kriteerit täyttävälle kolmansien maiden kansalaisille annettaisiin mahdollisuus muuttaa ydinperheensä jäsenten luokse tai tietyissä tiukasti määritellyissä tapauksissa jopa laajemman perheyhteisön muiden jäsenten luokse. Ehdotuksessa määritellään myös joukko oikeuksia, jotka perheenjäsenille olisi myönnettävä. Komissio on Euroopan parlamentin lausunnon saatuaan hyväksynyt muutetun ehdotuksen, joka on neuvoston käsiteltävänä.

Perusoikeuskirjassa, joka on määrä hyväksyä joulukuussa 2000, mainitaan useita periaatteita, joita tiettyjen oikeuksien yleispätevyyden vuoksi sovelletaan myös kolmansien maiden kansalaisiin. Erityisen tärkeää tämä on monien sosiaalisten oikeuksien kohdalla. Tällaisia ovat esimerkiksi suojelu perusteettomalta irtisanomiselta ja työoloja koskevan kansallisen ja yhteisön oikeuden soveltaminen. Peruskirjaan sisältyy myös laillisesti unionin jäsenvaltiossa oleskelevien kolmannen maiden kansalaisten mahdollisuus vapaaseen liikkumiseen ja oleskeluun Amsterdamin sopimuksessa mainituin ehdoin.

¹⁰ KOM(1999) 565 lopullinen.

¹¹ EYVL C 116 E, 24.4.2000 ja muutettu ehdotus KOM(2000) 624.

2.4. Maahanmuuttovirtojen hallinta

Tampereen Eurooppa-neuvosto korosti tarvetta ottaa muuttovirtojen hallintaan tai sääntelyyn kokonaisvaltainen lähestymistapa, johon sisältyy poliittiset, ihmisoikeus- ja kehittämiskysymykset ja jossa lähtö- ja kauttakulkumat ovat mukana.

Eurooppa-neuvosto korosti, että muuttovirtojen hallintaan kuuluu intensiivinen vuoropuhelu vastaanottavien maiden, kauttakulkumaiden, lähtömaiden sekä muuttajien välillä. Keskeisenä tekijänä olisi oltava tiedotuskampanjat, joilla mahdollisille muuttajille annetaan tietoa laillisista muuttomahdollisuuksista ja siitä, mitä kohdemaassa on odotettavissa, sekä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan vaaroista. Eurooppa-neuvosto pyysi tehostamaan toimia EU:n yhteisen viisumipolitiikan kehittämiseksi sekä toteuttamaan toimia väärentämistä ja matkustusasiakirjojen vilpillistä käyttöä vastaan.

Muuttovirtojen tehokas hallinta edellyttää seurantaa, ja siihen on liitettävä liikkuvuutta sääteleviä toimenpiteitä. Tämä edellyttää toimia henkilöiden liikkuvuuden kaikissa vaiheissa laillisten kanavien turvaamiseksi sekä maahanmuuttajille että humanitaarisista syistä turvaa hakeville. Samalla on torjuttava laitonta maahanmuuttoa. Johdonmukainen ja yhteensovitettu suhtautuminen laittomaan maahanmuuttoon on keskeinen osa avoimempaa maahanmuuttopolitiikkaa unionin tasolla. Laiton maahanmuutto ilmiönä koostuu useista toisiinsa liittyvistä vaiheista, joihin kaikkiin on puututtava järjestelmällisesti erityisin toimenpitein. Näitä ovat lähtö- ja kauttakulkumaissa toteutettavat toimet, poliisiyhteistyö tiedon keräämiseksi kansainvälisestä ihmiskaupasta, maahantulopaikassa toteutettavat toimet, joihin kuuluu rajatarkastukset ja viisumipolitiikka, ihmiskauppaa harjoittavien vastainen lainsäädäntö, uhrien auttaminen ja palauttaminen kotimaahan humanilla tavalla.

Asia, jolle on annettava sääntelyprosessissa tärkeämpi merkitys, on sellaisten henkilöiden vapaaehtoinen paluu, joilta on evätty pääsy jäsenvaltioon tai joilla ei ole enää oikeutta jäädä EU:hun. Tapauksissa, joissa kehotukset palata vapaaehtoisesti eivät tehoa, EU:n maahanmuuttopolitiikan loukkaamattomuus on lopulta taattava pakottamalla palaamaan. Paras väline paluun helpottamiseksi ovat takaisinottosopimukset. Lisäksi komissio tulee tekemään ehdotuksia yhteisten standardien kehittämiseksi karkotuspäätöksille, säilöön ottamiselle ja karkotuksille, jotka olisi toteutettava sekä tehokkaasti että humanisti.

3. KOHTI EU:N YHTEISTÄ MAAHANMUUTTOPOLITIikkaA

3.1. Nykyisen maahanmuuttopolitiikan vaikutukset

EU:hun suuntautuva muuttoliike voidaan jakaa kolmeen laajempaan ryhmään, nimittäin humanitaarisista syistä hyväksyttävään muuttoon, perheet yhdistävään muuttoon ja sellaiseen maahanmuuttoon, jota voidaan yleisesti kuvata taloudellisten tekijöiden ja markkinavoimien aiheuttamaksi.

Humanitaarisista syistä hyväksyttävän muuton osalta kaikki jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen vuodelta 1951 ja noudattavat sen periaatteita. Yleissopimuksen mukaan työhön pääsy on välitön henkilökohtainen oikeus, joka johtuu pakolaisasemasta ja jota ei voida tehdä riippuvaiseksi vastaanottavan valtion talouden tarpeista. Tampereen Eurooppa-neuvostossa sovittiin ohjelmasta, jolla koordinoidaan EU:n suhtautumista humanitaarisista syistä hyväksyttävään maahanmuuttoon, ja sitä toteutetaan tulostaulun mukaisesti (ks. edellä 2.2.2).

Perheiden yhdistämisen osalta kaikki jäsenvaltiot sallivat, tosin hyvin erilaisin kriteerein, jo alueellaan laillisesti oleskelevien maahanmuuttajien perheenjäsenten muuttama maahan. Jäsenvaltioiden lainsäädäntöä yhteensovittava direktiivi on neuvoston käsiteltävänä (ks. edellä 2.2.3).

Tämä tiedonanto koskee pääasiassa kolmatta ryhmää, **taloudellisista syistä johtuvaa muuttoliikettä**, jonka on sanottu olevan 1970-luvun jälkeen lähes olematonta, mikä ei EU:n nykyisin tarjoamien taloudellisten mahdollisuuksien vuoksi enää näytä tarkoituksenmukaiselta. Monet taloudellisista syistä muuttavat ovat joutuneet pyrkimään maahan turvapaikkamenettelyjen kautta tai tulemaan maahan laittomasti. Tällä tavoin ei voida vastata riittävällä tavalla työmarkkinoiden tarpeisiin ja toimitaan hyvin järjestäytyneiden ihmiskauppioiden ja salakuljettajien sekä häikäilemättömien työnantajien hyväksi. EU:hun suuntautuva laitton maahanmuutto on huomattavaa. Europol arvioi vuodessa saapuvan laittomasti 500 000 henkeä, joista monet on otettu töihin pimeästi. Koska luvut ovat näin suuria ja on käytännössä vaikeaa palauttaa ihmisiä niihin maihin, joista he ovat tulleet, monet jäsenvaltiot ovat päätyneet laillistamiseen tai yleiseen armahtamiseen. Tämän seurauksena 1970-luvulta lähtien laillisen oleskeluoikeuden saaneiden kokonaismäärä on arvioitu noin 1,8 miljoonaksi¹².

Vaikka EU:n tasolla koordinoidaan politiikkaa monilla aloilla yhtenäismarkkinoiden toiminnan, erityisesti tavaroiden, pääoman, palveluiden sekä työntekijöiden ja muiden EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden helpottamiseksi, ei ole vielä kiinnitetty tarpeeksi huomiota kolmansien maiden kansalaisten rooliin EU:n työmarkkinoilla eikä tarvittaviin liitännäistoimenpiteisiin, joilla tuetaan jo maahan tulleiden ja tulevien maahanmuuttajien kotoutumista.

3.2. Uusi suhtautuminen maahanmuuttoon

EU:n muuttovirtojen nykytilanteen analyysi osoittaa, että kaikille jäsenvaltioille yhteinen joustavampi lähestymistapa lailliseen maahanmuuttoon on nyt paikallaan. Tällaisen ennakoivan maahanmuuttopolitiikan olisi perustuttava siihen, että tunnustetaan muuttopaineiden jatkuvan ja hyvin järjestetyn maahanmuuton voivan tuoda etua EU:lle, muuttajille itselleen ja heidän lähtömaalleen. Monissa jäsenvaltioissa on jo alettu luoda kanavia taloudellisista syistä johtuvalle maahanmuutolle, jolla paikataan pikaista tarvetta palkata sekä koulutettuja että kouluttamattomia työntekijöitä. Komissio katsoo, että nykyisessä talous- ja työmarkkinatilanteessa on aika tarkastella uudelleen koko EU:n pidemmän aikavälin tarpeita ja arvioida, kuinka pitkälle ne voidaan täyttää olemassa olevin resurssein, sekä määritellä keskipitkän aikavälin politiikka kolmansien maiden kansalaisten päästämiseksi vähitellen ja hallitusti EU:n alueelle täyttämään havaittua tarvetta.

Monet tällaisen politiikan osatekijöistä esitettiin jo maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta vuonna 1994 annetussa tiedonannossa, mutta nyt on otettava huomioon myös muuttoliikkeen luonteen muuttuminen. Liikkuminen maiden välillä on paljon joustavampaa eikä muuttovirta ole enää pelkästään yksisuuntainen. Muuttoliike vaihtaa suuntaa, voimistuu ja heikkenee sekä vastaanottavien että lähettävien maiden talous- ja väestötilanteen mukaan. Jotta muuttovirtoja onnistuttaisiin hallitsemaan ja vähentämään laitonta maahanmuuttoa, EU:n on vahvistettava yhteensovitettu

¹² Philippe de Bruyckerin valvonnassa tehty tutkimus laittomien maahanmuuttajien aseman laillistamisesta Euroopan unionissa, oikeustieteellisen tiedekunnan kokoelmat, Université libre Bruxelles, 2000.

lähestymistapa, jossa otetaan huomioon kaikki muuttoliikkeeseen liittyvät näkökohdat, ja työskenneltävä läheisessä kumppanuussuhteessa lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Avoimemmalla ja läpinäkyvämmällä muuttopolitiikalla, sovittamalla erilaiset politiikat yhteen lähtömaiden työntövaikutusten vähentämiseksi, sekä tehostamalla työläinsäädännön noudattamista jäsenvaltioissa voitaisiin myös vähentää laitonta maahanmuuttoa, etenkin ihmisten salakuljetusta ja ihmiskauppaa pahimmissa muodoissaan. Jäsenvaltiot voivat paremmin puuttua laittomaan maahanmuuttoon, jos niillä on muuttoliikkeen hallitsemiseksi käytössään laaja valikoima toimintakeinoja, jotka eivät rajoitu pelkästään turvapaikkajärjestelmän epäiltyä tai todellista väärinkäyttöä hillitseviin toimenpiteisiin. Työvoimaperusteisen laillisen maahanmuuton sallivalla politiikalla ei kuitenkaan pystytä täysin estämään väärinkäytöksiä. Lisäksi tarvitaan tarkoitukseen sopivia ihmisten salakuljetuksen vastaisia toimenpiteitä sekä tehokkaita turvapaikkapäätösjärjestelmiä, jotka mahdollistavat pakolaisten nopean ja virheettömän tunnistamisen. Tällä tavoin voitaisiin löytää sopiva tasapaino maahanmuuton valvonnan ja pakolaisten suojelun välillä.

On korostettava, että tällaiset strategiat eivät merkitse sellaisen "korvaavan maahanmuuton" (replacement migration) hyväksymistä, jota YK on ehdottanut raportissaan mahdollisena vastatoimena väestön vähenemiselle.¹³ Pikemminkin kyseessä on hallittu lähestymistapa, joka perustuu unionin talous- ja väestönkehityksen sekä lähtömaiden tilanteen yhteiseen arviointiin ja jossa otetaan huomioon unionin mahdollisuudet vastaanottaa maahanmuuttajia.

Työvoimaperusteisen maahanmuuton tuominen keskusteluun EU:n talous- ja sosiaalipolitiikan kehittämisestä tarjoaa myös mahdollisuuden torjua tehokkaammin pimeää työtä ja maahanmuuttajien taloudellista hyväksikäyttöä, jotka tällä hetkellä ruokkivat epävertettä kilpailua unionissa. Kun EU:n alueelle otetaan maahanmuuttajia taloudellisin perustein, on varmistettava tehokkaammin, että kolmansien maiden kansalaisten työnantajat noudattavat työläinsäädäntöä. Sama palkka ja samanlaiset työolot eivät hyödytä ainoastaan maahanmuuttajia vaan myös yhteiskuntaa, joka saa täyden hyödyn maahanmuuttajien panoksesta talous- ja yhteiskuntaelämään.

Koska jäsenvaltioiden yhteydet lähtömaihin, vastaanottomahdollisuudet, kotouttamispolitiikan kehittäminen ja työmarkkinoiden tarpeet poikkeavat toisistaan, komissio katsoo, että säänneltyyn maahanmuuttopolitiikkaan päästään parhaiten luomalla EU:n tasolla yleiset puitteet, joihin kuuluu yhteiset standardit ja menettelyt sekä mekanismi, jolla asetetaan suuntaa-antavat tavoitteet ja päämäärät. Näissä puitteissa jäsenvaltiot laatisivat ja panisivat täytäntöön kansallista politiikkaansa.

3.3. EU:n maahanmuuttopolitiikan puitteet

EU:n maahanmuuttopolitiikassa on otettava huomioon kaikenlainen maahanmuutto – olivatpa muuton syyt humanitaarisia, perheen yhdistämiseen liittyviä tai taloudellisia – ja sen kokonaisvaikutus lähettävissä ja vastaanottavissa maissa. Maahanmuuttopolitiikalla on vastattava joissakin maissa käytäviin vaikeisiin poliittisiin keskusteluihin, ja se edellyttää vahvaa poliittista johtajuutta julkisen mielipiteen muokkaamiseksi. Maahanmuuton eri muotojen käsittely edellyttää yhtenäistä lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon monimuotoisuuden edut yhteiskunnalle, tarve myöntää unionissa oleskeleville kolmansien

¹³ "Replacement Migration: is it a solution to declining and ageing populations?" Population Division, Department of Economic and Social Affairs, Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteeristö, 21.3.2000 (ESA/P/WP.160).

maiden kansalaisille oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka ovat keskenään tasapainossa, kotoutumisen tukemisen merkitys sekä vaikutukset työmarkkinoihin. Poliittikkaa olisi kehitettävä uusissa yhteisön tason puitteissa, komission koordinoimana, yhteistyöhön, tietojenvaihtoon ja raportointiin perustuen.

Maahanpääsy humanitaarisista syistä jatkuisi edelleen. Jäsenvaltioiden kansainvälisiä velvoitteita suojella pakolaisia, turvapaikanhakijoita ja tilapäistä suojelua tarvitsevia noudatettaisiin täysimääräisesti. Edellä 2.2. kohdassa esitettyä ohjelmaa Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämiseksi aletaan toteuttaa. Monet EU:hun humanitaarisista syistä tulleet henkilöt palaavat lähtömaahansa tilanteen siellä parannuttua. Keskusteltassa eri aloilla taloudellisista syistä tarvittavien maahanmuuttajien määrästä olisi otettava huomioon kansainvälistä suojelua nauttivien henkilöiden määrä. Heidän osaamistaan voitaisiin hyödyntää paremmin, kuten myös heidän EU:ssa olevien perheenjäsentensä, jotka myös ovat tulossa työmarkkinoille.

Taloudellisista syistä muuttavien maahanpääsyn olisi selkeästi palveltava markkinoiden tarpeita palkata erityisesti huippuosaajia, mutta myös vähemmän koulutettuja tai koulutusta vailla olevia työntekijöitä tai kausityöntekijöitä. Taloudellisista syistä muuttavien avulla EU:n on pystyttävä vastaamaan nopeasti ja tehokkaasti työmarkkinoiden vaatimuksiin jäsenvaltio-, alue- ja paikallistasolla ottaen huomioon, että vaatimukset ovat monitahoisia ja muuttuvat nopeasti ja että maahanmuuttajien edellytetään liikkuvan enemmän jäsenvaltioiden välillä. Maahanmuuttopolitiikassa on noudatettava yhteisön lainsäädäntöä sekä yhteisön tekemiä tai yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kolmansien maiden kanssa tekemiä, jo voimassa olevia kahdenvälisiä ja monenvälisiä sopimuksia.¹⁴

EU:n maahanmuuttopolitiikassa on oltava periaatteena, että henkilöiden, joille on myönnetty pääsy EU:n alueelle, olisi nautittava suurin piirtein samoja **oikeuksia ja velvollisuuksia** kuin EU:n kansalaisten. Maahanmuuttajien oikeuksia ja velvollisuuksia voitaisiin kuitenkin lisätä vähitellen, ja ne voisivat riippua heihin sovellettavissa maahantuloehdoissa sallitusta oleskelun kestosta.¹⁵ Komissio on jo tehnyt ehdotuksia jäsenvaltiossa laillisesti olevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta tarjota palveluja EU:n alueella.¹⁶ Amsterdamin sopimuksen 13 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä rasismiin ja muukalaisvihan torjumiseksi on toteutettava päättäväisesti ja **toimia maahanmuuttajien kotouttamiseksi** yhteiskuntaan on näin ollen pidettävä maahanpääsypolitiikan keskeisenä seurauksena. Samaan aikaan on tehostettava **laittoman maahanmuuton** torjuntaa pitäen ihmiskaupan ja salakuljetuksen torjuntaa ensisijaisen tavoitteena.

Poliittikkaa on kehitettävä ja pantava täytäntöön **kumppanuussuhteessa lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.**

¹⁴ EY ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet palvelukaupan yleissopimuksessa (GATS) antamaan kolmansien maiden kansalaisille oikeuden harjoittaa taloudellista toimintaa EU:ssa. Sopimuksen mukaan luonnolliset henkilöt voivat oleskella EU:n alueella ja tarjota palveluja tietyissä tapauksissa ilman taloudellisen tarpeen selvittämistä.

¹⁵ Tämä koskee jo työlainsäädännön osalta tiettyjen kolmansien maiden, esim. Turkin, Marokon ja Keski- ja Itä-Euroopan maiden, kansalaisia kyseisten maiden kanssa tehtyjen assosiaatio- tai yhteistyösopimusten puitteissa.

¹⁶ KOM(1999) 3 lopullinen, 27.1.1999.

3.4. Muuttajien maahanpääsy

3.4.1. Sopivan maahanmuuttajamäärän arviointi

Koska talouden tarpeita on vaikeaa arvioida, tarkoituksena ei ole asettaa tarkkoja tavoitteita. Vastuu eri työvoimamuuttajaryhmien tarvetta koskevista päätöksistä on säilytettävä jäsenvaltioilla. Olisi kuitenkin luotava uusi prosessi, joka perustuu yhteistyöhön, tietojenvaihtoon ja raportointiin.

Tässä skenaariossa jäsenvaltioita voitaisiin pyytää valmistelemaan säännöllisesti kaksiosaisia raportteja. Ensimmäisessä osassa tarkasteltaisiin jäsenvaltion maahanmuuttopolitiikan kehitystä ja yleisiä vaikutuksia edellisen kauden aikana, ja siinä kerrottaisiin, kuinka paljon kolmansien maiden kansalaisia kustakin ryhmästä on otettu maahan ja mikä on heidän tilanteensa työmarkkinoilla. Toisessa osassa jäsenvaltiot esittäisivät tulevat maahanmuuttotavoitteensa ja arvion siitä, kuinka paljon eri koulutustason omaavia työvoimamuuttajia jäsenvaltio haluaa vastaanottaa. Koska talouden muuttuvia tarpeita on lähestyttävä joustavasti, ei voida käyttää kiinteitä, vaan tarkoituksenmukainen suuntaa-antavien tavoitteiden järjestelmä olisi parempi. Joustava lähestymistapa liittyisi kiinteästi työmarkkinoiden tarpeisiin, mutta siinä otettaisiin huomioon myös lähtömaiden kanssa tehdyt sopimukset sekä monia muita tekijöitä (esim. kyseisen maan kansalaismielipide työvoimamuuttajien määrän lisäämiseen, vastaanottoon ja kotouttamiseen käytettävissä olevat resurssit, mahdollisuudet yhteiskunnalliseen ja kulttuuriseen sopeutumiseen jne.).

Raportteja laatiessaan jäsenvaltioiden olisi neuvoteltava laajasti ja tehtävä läheistä yhteistyötä työmarkkinaosapuolten kanssa, kuten myös alue- ja paikallisviranomaisten sekä kaikkien muiden tahojen kanssa, jotka ovat tekemisissä maahanmuuttajien kotouttamisen kanssa. Raporteissa olisi noudatettava yhteisesti sovittua rakennetta, jotta komissio voi valmistella niistä yhteenvedon neuvostolle. Keskusteltuaan asiasta neuvoston olisi määriteltävä seuraavalla kaudella täytäntöön pantavan yhteisen lähestymistavan periaatteet. Komission ja neuvoston olisi otettava huomioon Euroopan työllisyysstrategian täytäntöönpanossa saavutettu edistyminen sekä sen vaikutukset unionin työmarkkinoihin. Komission tehtävänä olisi seurata ja arvioida säännöllisesti tätä politiikkaa sekä sen vaikutuksia lähtömaissa.

3.4.2. Yhteisen maahanpääsyä koskevan lainsäädännön määrittely

Tulostaulun mukaan komissio hyväksyy ensi vuoden alussa direktiiviehdotukset edellytyksistä, joilla kolmansien maiden kansalaiset voivat tulla EU:n alueelle ja oleskella täällä, kun tarkoituksena on palkkatyö, itsenäinen ammatinharjoittaminen, palkaton toiminta, opiskelu tai ammatillinen koulutus. Komissio on jo rahoittanut vertailevia tutkimuksia kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn ja oleskelun edellytyksistä kokonaiskuvan saamiseksi jäsenvaltioiden lainsäädännöstä ja käytännöistä.

Komissio pyrkii ehdotuksillaan luomaan johdonmukaiset lainsäädännölliset puitteet, joissa otetaan huomioon jäsenvaltioissa menestyksekkäästi sovelletut toimintatavat. Puitteissa määritellään perusedellytykset ja sovellettavat menettelyt, mutta jätetään kunkin jäsenvaltion tehtäväksi päättää kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä koskevista *kansallisista toimenpiteistä* direktiiveissä annettujen kriteerien pohjalta. Ennen kuin komissio tekee ehdotukset se neuvottelee jäsenvaltioiden, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Puitteissa noudatetaan seuraavia periaatteita:

Läpinäkyvyys ja tarkoituksenmukaisuus – On asetettava selvät edellytykset, joiden täyttyessä kolmansien maiden kansalaiset voivat tulla EU:hun ja oleskella täällä palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina, ja määriteltävä heidän oikeutensa ja velvollisuutensa sekä varmistettava, että he saavat näistä tiedon ja että käytössä on mekanismeja, jotka takaavat oikeudenmukaisen soveltamisen. Tämä voisi merkitä muun muassa määräyksiä, joiden avulla yksittäisistä maahanpääsyhakemuksista voitaisiin tehdä nopeasti päätöksiä objektiivisin ja varmistettavissa olevin kriteerein, mikä olisi sekä hakijan että työntekijää hakevan yrityksen etujen mukaista. *Tiedonsaantia* koskeva yleinen määräys lisäisi läpinäkyvyyttä huomattavasti.

Oikeuksien eriyttäminen oleskelun pituuden mukaan – Jäsenvaltioissa on jo pitkään noudatettu periaatetta, jonka mukaan oleskelun pituus vaikuttaa oikeuksiin. Tähän periaatteeseen viitataan Tampereen päätelmissä. Työmarkkinoiden tarpeisiin vastaaminen merkitsee myös sitä, että on helpotettava hyvin monenlaisten työntekijöiden, sekä koulutettujen että kouluttamattomien, pääsyä EU:n alueelle ja että tarpeisiin on vastattava nopeasti ja joustavasti. Opiskelijoiden asemaa voitaisiin käsitellä erikseen ja laatia erityisjärjestelyjä EU:ssa useita vuosia opiskelleille kolmansien maiden kansalaisille EU:n työmarkkinoille pääsyn helpottamiseksi. On kuitenkin selvää, että maahanmuuttajille on heidän saapuessaan myönnettävä ydinoikeudet, jotta he voisivat onnistua kotoutumaan yhteiskuntaan. Yhteisön olisi tutkittava, miten näitä ydinoikeuksia voitaisiin laajentaa oleskeluajan pituuden mukaan niin, että kaikkialla unionissa päästään lähes samanlaisiin järjestelyihin.

EU:n lainsäädännössä olisi näin ollen säädettävä **joustavasta** yleisjärjestelmästä, jossa on tietty määrä erilaisia oikeusasemia ja jonka tarkoituksena on ennemminkin **helpottaa** taloudellisista syistä muuttavien maahanpääsyä kuin estää sitä. Tavoitteena olisi oltava varman oikeusaseman antaminen tilapäisille työntekijöille, jotka aikovat palata lähtömaahansa, mutta tarjota samalla mahdollisesti pysyvään asemaan johtava väylä niille, jotka haluavat jäädä ja jotka täyttävät tietyt kriteerit. Yksi vaihtoehto olisi aloittaa myöntämällä tilapäisiä työlupia ja luomalla erikoisjärjestelyjä tiettytyypisille työntekijöille, kuten kausityöntekijöille, rajatyöntekijöille ja yrityksen sisällä siirtyville. Lupa voitaisiin myöntää uudelleen, ja erikseen määriteltävän ajan kuluttua voisi saada pysyvän työluvan. Tietyn ajan jälkeen olisi mahdollista saada pitkäaikainen oleskelulupa. Olisi sovittava kussakin vaiheessa myönnettävistä oikeuksista ja velvollisuuksista noudattaen EU:n kansalaisten kanssa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Oikeuksia ja velvollisuuksia olisi lisättävä vaiheittain niin, että pitkään oleskelleilla olisi eniten oikeuksia ja velvollisuuksia. Järjestelmän yksityiskohdat suunniteltaisiin jäsenvaltioiden kanssa tiiviisti neuvotellen valiokäytäntöihin perustuvaa lähestymistapaa noudattaen. Jäsenvaltiot vastaisivat oman maahanpääsypolitiikkansa täytäntöönpanosta yleisten puitteiden rajoissa.

Haku- ja arviointimenettelyt – Hakumenettelyjen olisi oltava selkeitä ja **yksinkertaisia**. Niiden aloittaminen lähtömaassa yhteistyössä hallitusten, kansainvälisten elinten, kansalaisjärjestöjen sekä alue- ja paikallisviranomaisten kanssa voisi tehostaa seurantamenettelyjä, lisätä menettelyjen läpinäkyvyyttä ja parantaa mahdollisille muuttajille tarjolla olevaa tiedotusta, samalla kun työntekijälle annettaisiin valinnan mahdollisuus. On kuitenkin huomattu, että monille työhön tarjoutuville potentiaalisille työvoimamuuttajille on jo myönnetty pääsy jäsenvaltioon muusta syystä. Työnhakijaviisumien myöntäminen voisi helpottaa tämän käytännön sääntelyä ja seurantaa.

Tiedon saatavuuden helpottamiseksi uutta viestintäteknikkaa voitaisiin käyttää laajemmin työmahdollisuuksia, työehtoja ym. koskevaan tiedottamiseen. Voitaisiin perustaa tietopiste (esim. Internet-sivusto), jossa olisi kattavat tiedot kolmansien maiden kansalaisten pääsystä kuhunkin jäsenvaltioon sekä direktiivien nojalla lupahakemuksia vastaanottavien viranomaisten yhteystiedot.

Jotta eurooppalainen elinkeinoelämä, etenkin pienet ja keskisuuret yritykset voisivat – todellisessa tarpeessa – värvätä työntekijöitä kolmansista maista nopeasti ja tuloksekkaasti, työnantajat tarvitsevat käytännön välineen, jolla osoittaa, että EU:n työmarkkinoilla on työntekijöistä konkreettinen pula. Yksi tapa ongelman käsittelyyn olisi katsoa taloudellinen tarve osoitetuksi, kun työpaikka on ilmoitettu avoimeksi useiden jäsenvaltioiden työnvälitysviranomaisten välityksellä (esim. Euroopan työnvälitysverkoston (Eures) välityksellä), eikä tietyn ajan kuluessa ole ilmaantunut yhtään sopivaa hakijaa EU:sta (tai kansainvälisten sopimusten¹⁷ nojalla etuoikeutetussa asemassa olevaa henkilöä).

3.5. Kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen

Tampereen Eurooppa-neuvostossa korostettiin kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukaista kohtelua. EU:n maahanmuuttopolitiikkaan täytyy näin ollen kuulua toimia, joilla huolehditaan siitä, että maahanmuuttajien elin- ja työolot ovat verrattavissa EU:n kansalaisten oloihin. Jos tarvittavia resursseja maahanmuuttajien ja heidän perheidensä kotouttamiseksi ei pystytä järjestämään, epäonnistuminen pahentaa pitkällä aikavälillä yhteiskunnallisia ongelmia, jotka voivat johtaa syrjäytymiseen ja siihen liittyviin ongelmiin, kuten rikollisuuteen. Vaikka monien EU:n alueella laillisesti oleskelevien maahanmuuttajien kotoutuminen on onnistunut ja heidän panoksensa vastaanottavan maan taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehittämiseen on huomattava, maahanmuuttajia kohtaa suhteettoman usein sosiaalinen syrjäytyminen ja he joutuvat usein rasismien ja muukalaisvihan uhreiksi. Komission ehdotuksia säädöksiksi ja muiksi toimiksi syrjintää ja muukalaisvihaa vastaan on jäsenvaltio-, alue- ja paikallistasolla täydennettävä kotouttamisohjelmilla. Ehdotuksissaan vuodeksi 2001 komissio kehottaa uudessa seitsemännessä työllisyysuuntaviivassa jäsenvaltioita vastaamaan heikommassa asemassa olevien ryhmien, kuten unionin alueella jo oleskelevien työvoimamuuttajien, tarpeisiin työmarkkinoille integroitumisen osalta ja asettamaan tätä varten kansalliset tavoitteet kansallisen tilanteen mukaisesti.¹⁸

On kuitenkin myös välttämätöntä luoda yhteiskunta, jossa maahanmuuttajat tuntevat itsensä tervetulleiksi, ja huomattava, että kotoutuminen on kahdensuuntainen prosessi, jossa sekä maahanmuuttajan että vastaanottavan yhteiskunnan on sopeuduttava. Euroopan unioni on jo perusluonteensakin puolesta moniarvoinen yhteiskunta, jota monet erilaiset yhteiskunnalliset ja kulttuuriperinteet rikastuttavat, ja tulevaisuudessa unionista tulee vielä moniarvoisempi. Yhteiskunnallisia ja kulttuurieroja on näin ollen kunnioitettava, mutta myös yhteisiä perusperiaatteita ja -arvoja, kuten ihmisoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittaminen, moniarvoisuuden hyväksyminen sekä sen tunnustaminen, että yhteiskunnan jäsenyys perustuu tiettyihin oikeuksiin, mutta tuo mukanaan tiettyjä velvollisuuksia kaikille sen jäsenille, olivatpa he EU:n kansalaisia tai maahanmuuttajia. Yhdenmukaiset työolot ja palvelujen saanti sekä poliittisten ja kansalaisoikeuksien myöntäminen pidempään EU:n alueella oleskelleille maahanmuuttajille tuo mukanaan

¹⁷ GATS-sopimuksessa määritellyt tapaukset: yrityksen sisällä siirtyvät, tilapäiset yritysvierailijat ja palvelujen tarjonta EU:n ulkopuolelta.

¹⁸ Muutettu ehdotus neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista vuodeksi 2001.

tällaisia velvollisuuksia ja edistää kotoutumista. Jäsenvaltiot edistäisivät kotoutumista suuresti koordinoimalla toimiaan sen varmistamiseksi, että työnantajat noudattavat työlainsäädännön määräyksiä kolmansien maiden kansalaisten kohdalla, mikä on erityisen tärkeää houkuteltaessa erityisosajia, joista käydään maailmanlaajuista kilpailua. Komissio on tähän liittyen jo tehnyt ehdotuksia EU:n jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien työntekijöiden ja itsenäisten ammattinharjoittajien, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, oikeudesta tarjota palveluja EU:n alueella.

Perusoikeuskirja voisi tarjota vertailukohdan maahanmuuttajien oikeusaseman kehittämiseksi, ja se voisi olla perustana, kun kolmansien maiden kansalaisia varten kehitetään "yhteiskunnan kansalaisuus" (johon kuuluu yhteisiä oikeuksia ja velvollisuuksia) tietyssä jäsenvaltiossa. Mahdollisuus saada tällainen kansalaisuus tietyn ajan kuluttua voisi riittää takaamaan, että monien maahanmuuttajien asettuminen yhteiskuntaan onnistuu, tai se voisi olla ensimmäinen askel kyseisen jäsenvaltion varsinaisen kansalaisuuden saamiseksi.

Kotouttamistoimenpiteet voivat onnistua vain, jos ne aloitetaan mahdollisimman pian maahantulon jälkeen ja niissä tukeudutaan voimakkaasti maahanmuuttajien ja vastaanottavan maan kumppanuuteen. Poliittisten johtajien on luotava erilaisuuden hyväksyvä ympäristö, johon kotouttamispolitiikka ankkuroidaan. Kaikille uusille maahanmuuttajille voitaisiin kotoutumisen helpottamiseksi laatia heidän omiin tarpeisiinsa räätälöity asettautumispaketti (pakettiin voisi kuulua kielenopetusta, tietoa politiikan ja yhteiskunnan rakenteista, tietoa palveluiden käytöstä jne. erityisesti maahanmuuttajanaisten ja -lasten tarpeet huomioon ottaen). On kuitenkin tunnustettava, että kotoutuminen on pitkäaikainen prosessi, ja on kiinnitettävä erityistä huomiota maahanmuuttajien toiseen sukupolveen, myös EU:ssa syntyneisiin, jotta ongelmat eivät johtaisi sosiaaliseen syrjäytymiseen ja rikollisuuteen. Naisten ja perheen olisi oltava tässä suhteessa kotouttamispolitiikan tärkeä painopiste.

Vaikka kotouttaminen on pääasiassa jäsenvaltioiden vastuulla, hallitusten olisi jaettava vastuu muun yhteiskunnan kanssa etenkin paikallistasolla, jossa kotouttamistoimenpiteet on pantava täytäntöön. Menestyksen avain ovat ruohonjuuritason toimet, jotka perustuvat kumppanuuteen kaikkien mukana olevien tahojen välillä: alue- ja paikallistason viranomaiset ja poliittiset päättäjät etenkin suuremmista kaupungeista, joihin monet maahanmuuttajat asettautuvat, opetuksen, terveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden tarjoajat, poliisi, tiedotusvälineet, työmarkkinaosapuolet, kansalaisjärjestöt sekä maahanmuuttajat itse ja heidän järjestönsä. Kullakin on osansa, kun suunnitellaan ja pannaan täytäntöön kotouttamisohjelmia, jotka edellyttävät kunnollisia resursseja.

Tällainen laaja-alainen lähestymistapa edellyttää koordinoitua kansallisella ja paikallisella tasolla. EU voisi olla mukana kehittämällä koulutusstrategian, edistämällä tietojen ja valiokäytäntöjen vaihtoa erityisesti paikallistasolla, sekä suuntaviivojen tai yhteisten standardien kehittämistä kotouttamistoimenpiteille. Kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisen edistämiseksi voitaisiin kehittää yhteisön toimintaohjelma, jolla pyritäisiin lisäämään kotoutumiskysymysten ymmärtämistä käytäntöjä arvioimalla, kehittämään esikuvia (benchmarks) ja muita indikaattoreita, edistämään alan toimijoiden vuoropuhelua ja tukemaan eurooppalaisia verkostoja ja valistustoimia.

3.6. Tietoa, tutkimusta ja seurantaa

Tarvitaan lisää tietoa muuttovirroista ja EU:hun suuntautuvan ja EU:sta lähtevän muuttoliikkeen muodoista sekä laittomasta maahanmuutosta, maahanmuuttajien roolista

työmarkkinoilla sekä maahanmuuton kokonaisvaikutuksista (yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja poliittiset näkökohdat) EU:ssa sekä lähtö- ja kauttakulkumaissa. EU:n maahanmuuttopolitiikkaa on seurattava ja arvioitava. Muuttotilastojen vertailtavuuden parantamiseksi ja vertailevan tutkimuksen tukemiseksi on tehtävä edelleen työtä. Euroopan parlamentti on esittänyt nykyisten tutkimus- ja tietoverkoston vahvistamista unionin tason näkökulmalla. Tällainen eurooppalainen verkosto voisi koordinoida eri jäsenvaltioissa käynnissä olevia toimia ja edistää uutta tutkimusta sekä EU:ssa että lähtömaissa.

Komissio on tietoinen, että maahanmuutto- ja turvapaikkatilastojen keräämistä ja analysointia on parannettava, ja se osallistuu aktiivisesti käynnissä olevaan keskusteluun käytettävistä keinoista. Tässä yhteydessä pohditaan oikeusperustan luomista alan tilastotietojen keräämiselle ja analysoinnille.

4. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMENPITEET

Tampereen toimeksiannon täytäntöönpano edellyttää, että yhteistä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa kehitettäessä tehdään arvio nyt ja tulevaisuudessa EU:hun suuntautuvista muuttovirroista ottaen huomioon väestönmuutokset, työmarkkinoiden tilanne ja muuttopaineet maahanmuuttajien lähtömaissa ja -alueilla.

Väestö vähenee EU:ssa yhä nopeammin seuraavien 25 vuoden aikana. Talouden näkymät ovat tällä hetkellä hyvät, ja työvoimapula kasvaa työmarkkinoilla. Nämä seikat puhuvat sen puolesta, että osana unionin yleistä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa on kehitettävä yhteinen politiikka, jonka mukaisesti taloudellisista syistä muuttavia vastaanotetaan hallitusti EU:n alueella. Komissio katsoo, että vaikka maahanmuutolla sinänsä ei voida ratkaista työmarkkinoiden ongelmia, suurempaan kasvuun, parempaan työllisyyteen ja eheämpään yhteiskuntaan tähtäävässä poliittisessa strategiassa maahanmuuttajat voivat kuitenkin vaikuttaa myönteisesti työmarkkinoihin, talouskasvuun ja sosiaalisen suojelun järjestelmien kantokykyyn tuottamatta haittaa Euroopan työllisyysstrategian mukaisten rakenneuudistusten toteuttamiselle. On kuitenkin pidettävä mielessä, että maahanmuutto on moniulotteinen ilmiö, jolla on oikeudellisia, yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja taloudellisia vaikutuksia. Yhteinen politiikka edellyttää sopivien poliittisten keinojen määrittelemistä. Tässä tiedonannossa esitetään puitteet, joissa tällaista yhteistä politiikkaa voitaisiin säännellä ja harjoittaa.

Komissio ehdottaa jäsenvaltioiden tekemiin arvioihin perustuvaa yhteisön tason koordinoitimenettelyä. Arvioita tehdessään jäsenvaltiot kuulisivat työmarkkinaosapuolia ja maahanmuuttajien kotouttamisessa mukana olevia tahoja. Menettelyyn kuuluisi säännölliset raportit, joiden perusteella neuvosto päättäisi EU:n yleisestä uusien maahanmuuttajien maahanpääsypolitiikasta. Tällaista avointa lähestymistapaa voidaan perustella sillä, että muuttoliikkeen tehokkaan hallinnan on perustuttava kumppanuuteen, koska on oleellista lähestyä eri osatekijöitä laaja-alaisesti.

Tämän politiikan tueksi on kehitettävä pitkäaikaisia, kattavia kotouttamisohjelmia yhteistyössä kansallisten, alueellisten ja paikallisviranomaisten sekä muun yhteiskunnan kanssa, jotta voidaan vaikuttaa mahdollisimman myönteisesti työllisyyteen, talouskehitykseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen puitteissa, joissa maahanmuuttajien oikeudet ja velvollisuudet on määritelty selvästi. Tässä olisi hyödynnettävä käytettävissä olevia yhteisön politiikan välineitä (esim. Amsterdamin sopimuksen 13 ja 137 artiklan nojalla käyttöön otettuja syrjinnän vastaisia ja sosiaalista osallisuutta edistäviä

toimenpiteitä, työllisyysstrategiaa, Euroopan sosiaalirahastoa ja muita yhteisön aloitteita, kuten Equalia ja Urbania). Poliitiikan tukemiseksi komission olisi edistettävä paikallisia ja jäsenvaltioiden toimia sekä valiokäytäntöjen vaihtoa.

Ennakoivaan maahanmuuttopolitiikkaan siirtyminen edellyttää vahvaa poliittista johtajuutta ja selvää sitoutumista monikulttuuristen yhteiskuntien edistämiseen sekä rasismien ja muukalaisvihan tuomitsemiseen. Poliittisten päättäjien on korostettava maahanmuuton ja kulttuurisen moninaisuuden etuja ja vältettävä maahanmuuttoa ja turvapaikka-asioita kommentoidessaan kieltä, joka voisi yllyttää rasismiin tai kärjittää väestöryhmien välisiä jännitteitä. Päättäjien on osoitettava tukea maahanmuuttajien ja heidän perheidensä kotoutumista edistäville toimenpiteille ja edistettävä kulttuurierojen ymmärtämistä ja hyväksymistä puitteissa, joissa maahanmuuttajien oikeudet ja velvollisuudet on määritelty selvästi. Myös tiedotusvälineillä on tässä merkittävä rooli julkisen mielipiteen ohjaajana.

Komissio ehdottaa, että kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsulle kehitetään jäsenvaltioita kuullen yhteinen säännöstö, joka perustuisi läpinäkyvyyden, tarkoituksenmukaisuuden ja joustavuuden periaatteisiin. Myönnettäessä kolmansien maiden kansalaisille oikeusasema periaatteena olisi, että oikeudet ja velvollisuudet perustuvat yhdenvertaisuuteen EU:n kansalaisten kanssa, mutta ne riippuvat oleskelun pituudesta ja lisääntyvät vähitellen edettäessä kohti pysyvää asemaa. Pidemmällä aikavälillä kolmansien maiden kansalaisille voitaisiin tarjota EY:n perustamissopimukseen perustuvaa ja perusoikeuskirjaan tukeutuvaa "yhteiskunnan kansalaisuutta", joka sisältää tietyt oikeudet ja velvollisuudet.

Kumppanuuteen perustuva yhteistyö lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa on ensiarvoisen tärkeää muuttovirtoja säänneltäessä. Erilaisten lähtömaiden (esim. jäsenyyttä hakeneet maat, yhteisön rahoittamien alueellisten ohjelmien sopimuspuolina olevat maat, muut maat) kanssa on tehtävä erilaista yhteistyötä. Pidemmällä aikavälillä tällaisilla kumppanuussuhteilla voitaisiin lievittää maastamuuton vaikutuksia kyseisten maiden kehitystä edistävin koordinoituin toimin, etenkin aktivoimalla muuttajia tässä prosessissa. Niillä voitaisiin tukea kehittymässä olevia liikkuvuuden uusia muotoja ja helpottaa muuttajien yhteyksiä lähtömaihinsa sekä heidän osallistumistaan näiden maiden kehittämiseen.

Tähän avoimempaan ja läpinäkyvämpään maahanmuuttopolitiikkaan liittyisi laitonta maahanmuuttoa ja erityisesti ihmisten salakuljetusta ja ihmiskauppaa estävän toiminnan tehostaminen lisäämällä yhteistyötä ja tehostamalla rajatarkastuksia sekä huolehtimalla siitä, että työläinsäädäntöä sovelletaan myös kolmansien maiden kansalaisiin.

Nämä kysymykset ovat luonteeltaan monitahoisia, ja politiikan täytäntöönpano edellyttää monien eri toimijoiden osallistumista. Komissio antaa tämän tiedonannon Euroopan parlamentille, alueiden komitealle ja talous- ja sosiaalikomitealle lausuntoa varten ja jakaa sitä laajalti kansallisille ja alueellisille viranomaisille, työmarkkinaosapuolille, talouselämälle, maahanmuuttoa käsitteleville kansainvälisille ja kansalaisjärjestöille sekä maahanmuuttajien järjestöille.

Komissio ehdottaa, että keskustelun tuloksia käsiteltäisiin vuoden 2001 jälkipuoliskolla Belgian puheenjohtajakaudella järjestettävässä konferenssissa ja että konferenssin päätelmät annettaisiin neuvoston käsiteltäväksi Brysselissä vuoden 2001 lopulla pidettävässä neuvoston kokouksessa, jossa käsitellään myös Tampereen ohjelman täytäntöönpanon edistymistä ohjelman puoliväliin mennessä.

LIITE 1

VÄESTÖ JA TALOUS

Väestötilanne

Maapallon väkiluku kasvoi 1990-luvulla nopeammin kuin koskaan ja saavutti 6 miljardin rajan vuonna 1999. YK arvioi, että noin 150 miljoonaa ihmistä (noin 2,5 % koko maailman väestöstä) elää muualla kuin kotimaassaan. Väestönkasvun odotetaan ainakin lyhyellä aikavälillä jatkuvan. Kun yhteydet paranevat ja siihen liittyy jatkuvaa taloudellista eriarvoisuutta, konflikteja ja ekologisia tekijöitä, muuttoliikkeen arvioidaan 2000-luvulla vuorolla kasvavan ja vähenevän. On kuitenkin huomattava, että joissakin kehitysmaissa on merkkejä väestönkasvun hidastumisesta, ja näin ollen mahdollisten maastamuuttajien määrä saattaa pidemmällä aikavälillä myös laskea.

EU:n väestötilanne on myös muuttunut merkittävästi mutta toiseen suuntaan kuin koko maailman tilanne. Näkyvissä on kaksi selvää trendiä: väestönkasvun hidastuminen ja väestön keski-ikänsä selvä nousu. Eurostatin keräämistä luvuista käy ilmi, että vuodesta 1975 vuoteen 1995 EU:n väestö kasvoi 349 miljoonasta 372 miljoonaan ja vanhusten (yli 65-vuotiaiden) osuus kasvoi 13 %:sta 15,4 %:iin. Eurostat arvioi, että 15 jäsenvaltion EU:n väestö kasvaa vuodesta 1995 vuoteen 2025 hitaammin, 372 miljoonasta 386 miljoonaan, ja alkaa sen jälkeen laskea. Työikäisen väestön (20-64-vuotiaat) määrä alkaa kuitenkin laskea seuraavien 10 vuoden aikana (vuonna 1995 määrä oli 225 miljoonaa ja vuonna 2025 määrän on arvioitu olevan 223 miljoonaa), kun taas yli 65-vuotiaitten osuus kasvaa, ja osuuden on arvioitu saavuttavan 22,4 % vuonna 2025.

Kaikkien Keski- ja Itä-Euroopan maiden väestönkasvu on tämän vuosisadan ensimmäisellä neljänneksellä jopa hitaampaa kuin 15 jäsenvaltion EU:ssa¹⁹. Jäseniksi liittyvissä maissa koetaan samanlainen väestön vanheneminen kuin 15 jäsenvaltion EU:ssa. Odotettavissa oleva työikäisen väestön väheneminen tuo useimmissa näissä maissa mukanaan samanlaisia haasteita kuin 15 jäsenvaltion EU:ssa. Väestönkehityksen vaikutukset riippuvat kuitenkin myös näiden maiden talouksien elpymisvauhdista sekä työmarkkinaolosuhteista. Joissakin niistä kaupunki- ja maaseutualueiden erot ovat huomattavia. Tällaiset erot ovat ominaisia myös 15 jäsenvaltion EU:lle. Joissakin maissa (D, I, S) luonnollinen väestönkasvu (syntyneiden määrä vähennettynä kuolleiden määrällä) on jo kääntynyt negatiiviseksi, kun taas toisissa (FIN, F, IRL, NL) suhteellisen voimakas luonnollinen kasvu jatkuu vielä joitakin vuosia²⁰. Koko EU:ssa väestönkasvun päätekijä on muuttovoitto²¹.

Eurostatin luvut osoittavat, että EU:n nettomuuttoluku oli suurimmillaan yli 1 miljoonaa vuodessa 1990-luvun alkupuolella, mutta pieneni nopeasti vuosikymmenen kuluessa, kunnes alkoi jälleen nousta niin, että vuonna 1999 luku oli hieman yli 700 000²². Vuosina 1990–1998 EU:n nettomuuttoluku 1000:ta henkeä kohti oli keskimäärin 2,2, kun se Yhdysvalloissa oli 3, Kanadassa 6 ja Japanissa lähellä nollaa. Muuttovirrat koostuvat hyvin monenlaisesta väestöstä: turvapaikan hakijoista, kotiseudultaan siirtymään joutuneista ja tilapäistä suojelua hakevista, perheenjäsenistä, jotka seuraavat jo EU:hun asettuneita muuttajia, työvoimamuuttajista ja yhä kasvavasta

¹⁹ Väestöraportti 1997, työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosasto, s. 29.

²⁰ Eurostat Working Paper on National and Regional Population Trends in the European Union (Eurostatin työasiakirja väestönkehityksen kansallisista ja alueellisista suuntauksista Euroopan unionissa), 3/1999/E/n°8, s. 39.

²¹ Ibid, s.16.

²² Luvut Eurostatin. Nettomuuttoluvuissa (maahanmuuton ja maastamuuton määrän erotus tiettyä vuonna) on otettu huomioon myös syntyneiden ja kuolleiden määrän vaikutus kyseisenä vuonna.

bisnesmuuttajien joukosta. Perheiden yhdistyminen ja lähtömaan etnisen yhteisön olemassaolo vastaanottavassa maassa ovat tärkeitä tekijöitä muuttovirtojen laajuuden ja suunnan ohjaajina. Muuttovirroista on tullut joustavampia – erityisesti lyhytaikaiset ja maasta toiseen muutot ovat lisääntyneet – ja ihmisiä muuttaa unionin alueelle, mutta myös lähtee unionin alueelta.

YK:n jonkin aikaa sitten julkaiseman, pelkästään väestönäkökohtiin perustuvan raportin²³ mukaan "korvaava maahanmuutto" voisi olla merkittävä tekijä ratkaistaessa Euroopan väestön vähenemisestä ja vanhenemisestä johtuvia ongelmia. Vaikka laillista maahanmuuttoa sinänsä ei voida pitää pitkällä aikavälillä tehokkaana keinona torjua väestömuutoksia, koska maahanmuuttajilla on tapana omaksua vastaanottajamaan lisääntymismalli, komissio uskoo, että se voisi lyhyellä aikavälillä olla tärkeä väestönkasvutekijä muiden väestömuutoksiin vaikuttavien tekijöiden, kuten perhemyönteisemmän politiikan, ohella. Maahanmuuton lisääminen ei myöskään itsestään ole pitkällä aikavälillä tehokas keino käsitellä työmarkkinoiden epätasapainoa ja työvoimapulaa. Epätasapainoon olisi puututtava työllisyyttä ja henkilöresurssien kehittämistä koskevalla rakennepoliittisella kokonaisstrategialla. Hallittu maahanmuutto voi kuitenkin osaltaan helpottaa työvoimapulaa, kunhan se toteutetaan osana kokonaisstrategiaa.

Talouden ja EU:n työmarkkinoiden tilanne

EU:n makrotaloudelliset näkymät ovat parhaat moniin vuosiin: inflaatio ja korkotaso ovat alhaiset, julkisen talouden alijäämä on pienentynyt ja maksutase on tasapainoinen. Euron käyttöönoton ja sisämarkkinoiden toteutumisen taloudelliset edut lisäävät kasvua ja uusia työpaikkoja, minkä seurauksena työttömyys vähenee.

Eurooppa-neuvosto käynnisti Luxemburgissa 1997 prosessin, jossa on luotu kunnianhimoiset puitteet EU:ssa harjoitettavan työllisyyspolitiikan koordinoimiseksi. Amsterdamin sopimuksen 99 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan täytäntöönpanon on oltava sopusoinnussa neuvoston vuosittain laatimien talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen kanssa. Kukin jäsenvaltio laatii näiden suuntaviivojen pohjalta toimintasuunnitelman, jonka täytäntöönpanoa komissio ja neuvosto säännöllisesti seuraavat.

Maaliskuussa 2000 kokoontuneessa Lissabonin Eurooppa-neuvostossa otettiin esiin monia EU:n talouden heikkouksia, erityisesti työttömien suuri määrä. Vaikka keskimääräinen työttömyys laski 9,2 %:iin vuonna 1999, työttömiä on edelleen yli 15 miljoonaa.²⁴ Työmarkkinoille on tyypillistä naisten ja ikääntyneiden työntekijöiden riittämätön osallistuminen työelämään, pitkäaikainen rakennetyöttömyys ja työttömyyden suuret alueelliset erot. Eurooppa-neuvosto korosti palvelusektorin alikehittyneisyydestä johtuvia ongelmia, erityisesti televiestinnän ja Internetin osalta, sekä yhä suurempia eroja osaamisessa, erityisesti tietotekniikan alalla, jolla yhä useampi työpaikka jää täyttämättä. Se kiinnitti huomiota myös tarpeeseen uudistaa sosiaalisen suojelun järjestelmiä ja erityisesti turvata niiden kantokyky väestön vanhetessa.²⁵ Eläkejärjestelmiä olisi mukautettava niin, että eläkkeelle voisi siirtyä vähitellen ja vanhemmilla ikäryhmillä olisi mahdollisuus vuorotella joustavasti työn ja vapaa-ajan välillä. Tämä kannustaisi ihmisiä, joiden terveys ja työolot ovat yleensä paremmat kuin heidän isovanhemmillaan, työskentelemään pidempään. Eläkevastuun jakaminen laajemmin valtion, työmarkkinaosapuolten ja työntekijöiden kesken vähentäisi väestömuutosten vaikutusta eläkejärjestelmiin, mikä vähentäisi myös riippuvuutta työikäisestä väestöstä. Näitä ongelmia aletaan ratkoa Euroopan työllisyysstrategian avulla.

²³ "Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations", YK:n pääsihteeristö (ESA/P/WP.160), 21.3.2000.

²⁴ Työttömyysaste on vuonna 2000 edelleen pienentynyt, ja työttömiä on tällä hetkellä 8,4 % eli hieman yli 14 miljoonaa.

²⁵ "Sosiaalisen suojelun kehitys pitkällä aikavälillä: Turvatut ja kestävät eläkkeet" (KOM(2000) 622).

Lissabonin neuvosto asetti EU:lle uuden strategisen päämäärän seuraavaa vuosikymmentä varten: siitä on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin osaamistalous, joka kykenee ylläpitämään kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Päämäärän saavuttamiseksi on vahvistettu toimintasuunnitelma, jonka avulla keskimääräinen työllisyysaste on määrä nostaa vuoden 2000 61 prosentista lähemmäs 70:tä prosenttia vuonna 2010 ja naisten työllisyysaste 51 prosentista yli 60 prosenttiin ja tällä tavoin vahvistaa nykyisten sosiaalisen suojelun järjestelmien kantokykyä. Komissio uskoo, että nykyisillä strategioilla voidaan vähentää väestön vanhenemisen vaikutuksia EU:ssa ja pienentää työssäkäyvien ja eläkkeellä olevien huoltosuhdetta.

Yhteinen työllisyysraportti 2000²⁶ kuvaa työllisyysasteen parantamisessa saavutettua edistystä. Vuonna 1999 työllisyysaste nousi 62,2 %:iin. Raportissa otetaan esiin myös aloja, joilla tarvitaan lisätoimia sekä todetaan, että pula ammattitaitoisesta työvoimasta sekä työvoiman kysynnän ja tarjonnan epäsuhdasta on kasvanut huolestuttavasti. Tilanne huononee nopeasti joillakin sellaisilla aloilla, jotka palkkaavat osaamistalouden kehittämisen kannalta välttämättömiä korkeasti koulutettuja työntekijöitä. Työvoimapula kuitenkin jatkuu perinteisillä vähän koulutusta vaativilla aloilla, kuten maataloudessa ja matkailussa, myös siellä, missä työttömyysaste on korkea, siitä huolimatta, että ilmiötä on yritetty torjua. Työvoimapula saattaa olla uhka EU:n kilpailukyvyille maailmantaloudessa.

Itse asiassa eri EU-maiden ja alueiden mahdollisuudet tasata väestövaikutuksia ja hyödyntää käyttämättömiä työvoimaresursseja vaihtelee huomattavasti. Erityisesti lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä maahanmuutolla voidaan kasvua edistävän ja työllisyyttä vähentävän kokonaisstrategian osana vaikuttaa näiden ongelmien poistamiseen. Vaikka EU:n tasolla koordinoidaan politiikkaa monilla aloilla yhtenäismarkkinoiden toiminnan, erityisesti tavaroiden, pääoman, palveluiden ja työntekijöiden ja muiden EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden helpottamiseksi, ei ole vielä kiinnitetty tarpeeksi huomiota kolmansien maiden kansalaisten rooliin EU:n työmarkkinoilla. Aihetta on nyt käsiteltävä, koska sen merkitys kasvaa koko ajan.

Maahanmuuttajien tilanne EU:n työmarkkinoilla

Kun tarkastellaan maahanmuuttajien tilannetta EU:n työmarkkinoilla, havaitaan, että 1980-luvun puolivälistä lähtien maahanmuuttajien jakautuminen koulutettuihin ja kouluttamattomiin työntekijöihin on yhä selvempi. Vuodesta 1992 maahanmuuttajien määrä on lisääntynyt sellaisilla aloilla, joilla on kysyntää kouluttamattomista tai vain vähän koulutusta omaavista työntekijöistä. Näitä aloja ovat esim. maatalous, rakentaminen, kotipalvelut ja henkilökohtaiset palvelut sekä kausiluonteinen työ matkailualalla (majoitus- ja ravitsemuspalvelut) sekä jotkin teollisuuden alat. Jopa korkean työttömyyden alueilla on syntynyt tarvetta värvätä työmarkkinoille erityisosaamista omaavia maahanmuuttajia vastaamaan kysyntään, johon olemassa oleva työvoima ei pysty vastaamaan. Samalla maailmanlaajuinen kilpailu tällaisesta koulutetusta henkilöstöstä muuttuu yhä kovemmaksi (esim. tietotekniikan alalla).

Vaikka äskettäin saapuneita maahanmuuttajia koskevat tiedot eivät olekaan kattavia osittain siksi, että monissa jäsenvaltioissa oletetaan työskentelevän runsaasti laittomia ja pimeitä työntekijöitä, viralliset tiedot (Euroopan työvoimatutkimus) osoittavat, että ensimmäisen polven maahanmuuttajien – erityisesti naisten – työllisyystilanne on yleensä huonompi kuin koko väestön. ILO:n viimeaikaiset tutkimukset etnisestä syrjinnästä työmarkkinoilla ovat osoittaneet syrjinnän olevan tilastollisesti merkittävää useissa jäsenvaltioissa. Lisäksi maahanmuuttajaväestön keskuudessa koulun keskeyttäminen on usein yleisempää kuin syntyperäisen väestön keskuudessa.

²⁶ KOM(2000) 551 (lopullinen).

Tämä kertoo usein kielivaikeuksista, varsinkin hiljattain tulleiden keskuudessa, mutta myös vaikeuksista sopeutua koulujärjestelmään.

Viime vuosina on useissa tutkimuksissa yritetty selvittää laillisen maahanmuuton taloudellisia vaikutuksia eri jäsenvaltioissa, erityisesti Saksassa, Tanskassa ja Itävallassa. Tutkimukset osoittavat, että varsinkin paikallisella tasolla on sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia, jotka menevät tasoihin, ja että kaiken kaikkiaan maahanmuuttajilla on yleensä myönteinen vaikutus talouskasvuun, eivätkä he ole hyvinvointivaltiolle taakka. Tutkimukset eivät vahvista käsitystä, jonka mukaan maahanmuutto lisää työttömyyttä. Sen sijaan ne osoittavat, että maahanmuuttajat ottavat vastaan työpaikkoja, jotka ovat täyttämättä, vaikka paikallisväestössä on paljon työttömiä. Tulokset vastaavat tutkimuksia, joita on tehty Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Australiassa, missä tällä on perusteltu maahanmuuttopolitiikkaa, jossa tietyille aloille pyritään vuosittain houkuttelemaan tietty määrä maahanmuuttajia. EU:ssa työskentelevien laittomien maahanmuuttajien vaikutusta on tietenkin vaikeaa arvioida, koska heidän määrästään ja olinpaikastaan ei ole tarkkaa tietoa. Vaikka laittomat maahanmuuttajat, kuten joillakin aloilla myös vähän koulutetut lailliset maahanmuuttajat, epäilemättä lisäävät talouskasvua lyhyellä aikavälillä, he saattavat myös estää pitkäaikaisen kasvun kannalta välttämättömän rakenteiden muuttamisen.

Tarvittavaa osaamista mukanaan tuovat korkeasti koulutetut maahanmuuttajat saattavat hyödyttää taloutta enemmän kuin vähän koulutetut, jotka joissakin tapauksissa voivat kilpailla työpaikoista maan omien työntekijöiden kanssa. Ilman asianmukaisia matkustusasiakirjoja tulevat maahanmuuttajat löytävät useimmiten työtä vähemmän koulutusta edellyttäviltä aloilta (esim. maatalous ja siihen liittyvät alat, muonitus, siivous), joilla he saavat paikallista työvoimaa pienempää palkkaa ja työskentelevät toisinaan olosuhteissa, jotka voivat johtaa hyväksikäyttöön ja yhteiskunnalliseen levottomuuteen. Toisaalta maahanmuuttajien keskittyminen tietyille maantieteellisille alueille ja tietyille aloille voi tehdä heistä paikallisessa taloudessa merkittävän tekijän.

Perinteisesti maahanmuuttajia houkuttelevien alojen (erityisesti rakennusala, kaivostoiminta ja teollisuus) vaikeudet ovat joissakin maissa johtaneet maahanmuuttajien keskuudessa suurempaan työttömyyteen kuin omien kansalaisten keskuudessa. On kuitenkin nähtävissä, että maahanmuuttajat ovat viime vuosina pystyneet käsittelemään tällaisia ongelmia joustavammin erityisesti siirtymällä palvelualalle ja perustamalla omia pienyrityksiä. Maahanmuuttajia työllistävillä ja niihin liittyvillä aloilla kokonaistuottavuus usein paranee. Maataloudessa, joillakin teollisuuden aloilla ja joissakin yrityspalveluissa on arvioitu, että maahanmuuttajien puuttumisella olisi kyseisellä alalla kielteisiä vaikutuksia²⁷.

Alkuvaiheen asettautumiskustannuksista huolimatta lailliset työvoimamuuttajat ja heidän perheensä voivat ainakin lyhyellä aikavälillä olla sosiaaliturvajärjestelmien kannalta myönteinen tekijä, kun väestö vanhenee ja vähenee. Kolmansien maiden kansalaisille suunnatuilla tehokkailla kotouttamistoimenpiteillä, joilla heille taataan kunnolliset elin- ja työolosuhteet, vahvistetaan heidän sosioekonomista panostaan vastaanottavaan yhteiskuntaan. Kotouttamispolitiikan puuttuminen johtaa syrjintään ja sosiaaliseen syrjäytymiseen, mikä voi tulla yhteiskunnalle pitkällä aikavälillä kalliimmaksi.

²⁷ "Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe", Part 1, John Salt et al, Research Report RR138, Department of Education and Employment (UK), joulukuu 1999.

LIITE 2

MAAHANMUUTTOPOLITIIKKAAN LIITTYVÄT KOMISSIION EHDOTUKSET, JOTKA ON ANNETTU HILJATTAIN TAI OVAT SUUNNITTEILLA

Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kolmansien maiden kansalaisia (KOM(97) 561 lopull.) (esitetty vuonna 1997)

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta (KOM(98) 394 lopull.) (esitetty vuonna 1998)

Direktiivi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (direktiivi 2000/43, EYVL L 180, 19.7.2000, annettu kesäkuussa 2000)

Direktiivi yhtäläistä kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (KOM(99) 565 lopull.) (esitetty lokakuussa 1999)

Neuvoston päätös syrjinnän torjumista koskevan yhteisön toimintaohjelman perustamisesta vuosiksi 2001–2006 (KOM(2000) 649) lopull.) (tehty lokakuussa 2000)

Direktiivi perheiden yhdistämisestä (esitetty joulukuussa 1999), muutettu versio lokakuussa 2000

Direktiivi jäsenvaltioissa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (helmikuussa 2001)?

Direktiivi maahantulon ja oleskelun edellytyksistä, kun tarkoituksena on opiskelu tai ammatillinen koulutus (vuoden 2001 ensimmäisellä puoliskolla)

Direktiivi maahantulon ja oleskelun edellytyksistä, kun tarkoituksena on palkaton toiminta (vuoden 2001 ensimmäisellä puoliskolla)

Direktiivi maahantulon ja oleskelun edellytyksistä, kun tarkoituksena on palkkatyö tai itsenäinen taloudellinen toiminta (vuoden 2001 ensimmäisellä puoliskolla)

Maahanmuuttotietojen keruu vuonna 1998 aloitettujen toimien perusteella (vuoden 2001 ensimmäisellä puoliskolla)

Tiedonanto paluupolitiikasta (vuoden 2001 ensimmäisellä puoliskolla)

Ehdotukset yhteisön maahanmuuttopolitiikan täytäntöönpanon koordinointi- ja seurantamenettelyiksi

Ehdotukset kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevaksi yhteisön toimintaohjelmaksi, johon sisältyy kokemusten vaihtoa ja valiokäytäntöjen kehittämistä koskevia horisontaalisia toimenpiteitä.