



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 11.7.2001  
KOM(2001) 387 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTONEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**yhteisön maahanmuuttopolitiikkaan sovellettavasta avoimen koordinaation  
menetelmästä**

## KOMISSIION TIEDONANTO

### neuvostolle ja Euroopan Parlamentille yhteisön maahanmuuttopolitiikkaan sovellettavasta avoimen koordinaation menetelmästä

#### SISÄLLYS

1.	JOHDANTO .....	3
2.	AVOIMEN KOORDINAATION MENETELMÄN SOVELTAMINEN MAAHANMUUTTOPOLITIIKKAAN.....	4
3.	MAAHANMUUTTOA KOSKEVAT EU:N SUUNTAVIIVAT .....	6
3.1.	Muuttovirtojen hallinta .....	7
3.2.	Taloudellisista syistä muuttavien maahanpääsy.....	8
3.3.	Kumppanuussuhde kolmansiiin maihin.....	9
3.4.	Kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen .....	10
4.	VÄLINEET JA MENETELMÄT .....	12
4.1.	Kansalliset toimintasuunnitelmat .....	12
4.2.	Yhteisön maahanmuuttopolitiikan kehittäminen ja arviointi.....	12
4.3.	EU:n toimielinten osallistuminen.....	13
4.4.	Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen .....	14
4.5.	Tukitoimenpiteet .....	14
5.	PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMENPITEET .....	14

## 1. JOHDANTO

Yhteisön toimivallasta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan alalla määrättiin ensi kertaa Amsterdamin sopimuksessa. Tampereella lokakuussa 1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmien mukaan EU:n yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämiseen kuuluu neljä pääkohtaa: kumppanuussuhde lähtömaihin, yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, joka johtaa lopulta yhteisen turvapaikkamenettelyn kehittämiseen ja yhtenäiseen asemaan turvapaikan saaneille, kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja maahanmuuttovirtojen hallinnan tehostaminen.<sup>1</sup> Kokouksessa ehdotetun kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämisessä on jo edistytty huomattavasti.

Yhteisön maahanmuuttopolitiikkaa käsittelevässä komission tiedonannossa (KOM(2000) 757) ehdotetaan uutta lähestymistapaa muuttovirtojen hallintaan ja sen osana yhteisen politiikan omaksumista taloudellisista syistä tapahtuvaan maahanmuuttoon. Tällaisen politiikan onnistuminen edellyttää tehokasta koordinaatiota kaikkien osapuolten välillä, päätöksiä uusista toimenpiteistä ja näiden toimenpiteiden toteuttamista tarpeen mukaan joko yhteisön tai jäsenvaltioiden tasolla. Sen lisäksi, että ratkaistaan välittömät ongelmat, on annettava kaikille asianosaisille mahdollisuus sopeuttaa toimintansa keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteisiin.

Uuden politiikan keskeinen osa on yhteinen säädöskehys, jonka perustasta on jo sovittu jäsenvaltioiden kesken (Amsterdamin sopimuksen 63 artiklassa). Tampereen kokouksessa sovittu yksityiskohtaisessa ohjelmassa turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka jaetaan neljään keskeiseen osa-alueeseen, joita käsitellään yksityiskohtaisesti *tulostaulussa vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteutumisen seuraamiseksi Euroopan unionissa*.<sup>2</sup> Komissio on jo esittänyt useita ohjelmaan liittyviä säädösehdotuksia. Koko säädöskehysten on määrä valmistua Tampereella sovittuun aikataulun mukaisesti vuoteen 2004 mennessä.

Laillisen maahanmuuton alalla neuvosto käsittelee parhaillaan perheiden yhdistämisestä annettavan direktiivin<sup>3</sup> luonnosta. Komissio laatii kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa koskevia säädösehdotuksia. Näistä ensimmäinen on yhdessä tämän tiedonannon kanssa esitettävä luonnos direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsystä ansiotoimintaa varten<sup>4</sup>. Seuraavaksi esitetään luonnokset direktiiveiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta opiskelua tai ammatillista koulutusta varten ja muuta kuin ansiotoimintaa varten.

Myös EU:n alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukaisen kohtelun varmistavan säännösten laatimisessa on edistytty. Rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun edistämisestä sekä rasismien ja rotusyrjinnän torjumisesta on jo annettu säädökset<sup>5</sup> ja komissio on esittänyt jäsenvaltioiden alueella pitkään oleskelleiden kolmansien

---

<sup>1</sup> SN 200/99 (Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät, 15.–16. lokakuuta 1999).

<sup>2</sup> Tulostaulu päivitetään puolivuositain, viimeksi 23. toukokuuta 2001 (KOM(2001) 278 lopullinen).

<sup>3</sup> KOM(2000) 624, muutettu 10. lokakuuta 2000.

<sup>4</sup> KOM(2001) 386 ”Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytykset palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten”.

<sup>5</sup> Direktiivi 2000/43/EY, EYVL L 180, 19.7.2000 ja direktiivi 2000/78/EY, EYVL L 303, 2.12.2000.

maiden kansalaisten oikeusasemaa koskevan direktiiviehdotuksen<sup>6</sup>. Unionin alueella pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset saavat näin Eurooppa-neuvoston Tampereella esittämän kehotuksen mukaisesti ensimmäistä kertaa yhdenmukaisen aseman.

Neuvosto on antanut laittomaan maahanmuuttoon, maahanmuuttajien salakuljetukseen ja ihmiskauppaan liittyvät direktiivit kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta<sup>7</sup> ja ilman tarvittavia asiakirjoja jäsenvaltioiden alueelle tulevia kolmansien maiden kansalaisia kuljettavia liikenteenharjoittajia koskevien seuraamusten yhdenmukaistamisesta<sup>8</sup> sekä puitepäätöksen rikosoikeudellisten puitteiden vahvistamisesta laittomassa maahantulossa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemiseksi<sup>9</sup>. Lisäksi komissio laatii tiedonantoa laittoman maahanmuuton torjumisesta yhteisössä. Tiedonannossa esitetään yhteisön toimenpiteiden koordinoimista ja vahvistamista koskeva laaja toimintasuunnitelma. Seuraavaksi komissio aikoo laatia tiedonannon maahanmuuttajien kotiinpaluuta koskevasta yhteisön politiikasta.

Koska maahanmuutto on monitahoinen ilmiö ja sen hallintaan osallistuu monia eri toimijoita ja koska maahanmuuttopolitiikan toteuttaminen on edelleen jäsenvaltioiden vastuulla, komissio totesi yhteisön maahanmuuttopolitiikkaa käsittelevän tiedonannon päätelmissä, että tarvitaan avoin menetelmä politiikan koordinoimiseksi yhteisön tasolla.

Tässä tiedonannossa esitetään ehdotuksia avoimen koordinaation soveltamisesta maahanmuuttopolitiikan alalla. Tiedonanto on komission puheenvuoro unionin maahanmuuttopolitiikkaa koskevassa ajankohtaisessa keskustelussa. Sitä täydennetään jatkossa kahdella tiedonannolla, joista toisessa käsitellään laittoman maahanmuuton torjumista ja toisessa maahanmuuttajien kotiinpaluuta koskevaa politiikkaa. Maahanmuuttopolitiikkaa on tarkoitus tarkastella myös eurooppalaisen tutkimusalueen liikkuvuusstrategiaa käsittelevän komission tiedonannon<sup>10</sup>, ammattitaitoa ja liikkuvuutta käsittelevän korkean tason työryhmän päätelmien ja muiden työntekijöiden liikkuvuuteen liittyvien aiempien yhteisöaloitteiden kannalta. Tiedonannolla valmistellaan eurooppalaista maahanmuuttokonferenssia, jonka Belgia järjestää puheenjohtajakaudellaan 16.–17. lokakuuta 2001. Samalla pohjustetaan Eurooppa-neuvoston kokouksessa Laekenissa joulukuussa 2001 käytävää keskustelua siitä, miten vapauten, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen luomisessa on edistytty.

## **2. AVOIMEN KOORDINAATION MENETELMÄN SOVELTAMINEN MAAHANMUUTTOPOLITIikkaAN**

Komissio katsoo, että avoimen koordinaation menetelmä on monista syistä paras keino kehittää yhteisön maahanmuuttopolitiikkaa. Vuoteen 1999 asti tämä ala kuului pääosin hallitustenvälisen yhteistyön piiriin. Maahanmuuttopolitiikka siirrettiin Amsterdamin sopimuksella (EY:n perustamissopimuksen IV osaston ja erityisesti 63 artiklan määräyksillä) EU:n kolmannen pilarin asioista ensimmäiseen pilariin eli

---

<sup>6</sup> KOM(2001) 127.

<sup>7</sup> Direktiivi 2001/40/EY, EYVL L 149, 2.6.2001.

<sup>8</sup> EYVL C 269, 20.9.2000, s. 8.

<sup>9</sup> EYVL C 253, 4.9.2000, s. 6.

<sup>10</sup> KOM (2001) 331, 20.6.2001.

yhteisön toimivaltaan (tosin kaikkia ensimmäisen pilarin menettelyjä ei vielä sovelleta siihen).

Jäsenvaltiot vastaavat kuitenkin edelleen monista keskeisistä toiminta-alueista, kuten taloudellisista syistä muuttavien maahanpääsystä sekä kotouttamispolitiikan kehittämisestä ja toteuttamisesta. Maahanmuuttoon liittyy useita kauaskantoisia, mutta arkaluonteisia näkökohtia, jotka vaikuttavat suoraan kansalaisyhteiskuntaan ja joita koskevan poliittisen yhteisymmärryksen saavuttaminen edellyttää avointa keskustelua sekä jäsenvaltioissa että EU:n tasolla. Muuttovirtojen kansainvälisen luonteen ja maahanmuuttopolitiikan eri osa-alueiden välisten yhteyksien vuoksi tarvitaan menetelmää, jonka avulla voidaan arvioida yhteisten eurooppalaisten tavoitteiden edistymistä ja tarkistaa tavoitteita tarvittaessa.

Maahanmuuttopolitiikkaan sovitetulla avoimen koordinaation menetelmällä voidaan täydentää säädöskehystä ja siten vähitellen kehittää EU:n politiikkaa. Aluksi tavoitteena on sopia yhteisistä tavoitteista, jotka edellyttävät unionitason toimintaa. Komissio ehdottaa menetelmän soveltamista aluksi kuuden vuoden ajan. Tämä vastaa ajanjaksoa, jolta on tehtävä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten annettavan direktiivin soveltamista koskeva ensimmäinen arviointi. Tämän totuttelujakson jälkeen ja arvioituaan koordinaatiomenetelmän toteutusta komissio voi tarvittaessa ottaa käyttöön muita oikeudellisia välineitä yhteisen politiikan koordinoimiseksi.

Amsterdamin sopimuksessa annetaan selkeät ohjeet siitä, millaiset toimet on asetettava ensisijaisiksi erityisesti sopimuksen voimaantuloa seuraavan viiden vuoden aikana. Komissio on laatinut sopimuksessa edellytetyjä säädösehdotuksia ripeään tahtiin. Unionin kaikkeen toimintaan sovellettavan toissijaisuusperiaatteen noudattaminen on kuitenkin erityisen tärkeää, kun luodaan vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta. Vastaaminen muuttoliikkeiden asettamiin valtioiden rajat ylittäviin haasteisiin edellyttää lisäksi solidaarisuutta jäsenvaltioilta ja EU:n toimielimiltä.

Eurooppa-neuvosto esitti kokouksessaan Tampereella toiminnan poliittiset suuntaviivat ja asetti samalla konkreettisia tavoitteita yhteisen EU-politiikan kehittämiseksi seuraavilla keskeisinä pitämillään aloilla:

- Kokonaisvaltainen **kumppanuussuhde lähtömaihin**, jossa otetaan huomioon poliittiset sekä ihmisoikeus- ja kehitysasiat lähtö- ja kauttakulkumaissa ja -alueilla.
- **Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä**, joka perustuu Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen.
- Tehokas kotouttamispolitiikka, jonka avulla varmistetaan **kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu** ja pyritään takaamaan heille EU:n kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin verrattavissa olevat oikeudet ja velvollisuudet.
- Toimenpiteet **muuttovirtojen hallinnan** tehostamiseksi tiivistämällä jäsenvaltioiden sekä lähtö- ja kauttakulkumaiden yhteistyötä.

Avoimen koordinaation menetelmä tukee perustamissopimuksessa edellytetyn yhteisön lainsäädännön laatimista ja tarjoaa puitteet lainsäädännön täytäntöönpanon seuraamiseksi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Esimerkiksi taloudellisista syistä muuttavien maahanpääsyyn liittyviä kansallisia toimenpiteitä hyväksyessään jäsenvaltioiden on otettava huomioon direktiivissä säädetyt edellytykset. Näitä ovat muun muassa maahanmuuttajakiintiöt, horisontaaliset arviointiohjelmat, direktiivin mukaisesti myönnettyjen oleskelulupien voimassaoloaika ja muut komissiolle ilmoitettavat asiat. Yksi yhteisön maahanmuuttopolitiikan keskeisistä tehtävistä on kehittää menetelmiä, joiden avulla varmistetaan, että yhteisön lainsäädäntöä sovelletaan johdonmukaisesti ja yhteisiä normeja noudattaen, ja helpotetaan lainsäädännön vaikutusten arviointia.

Lisäksi komission mielestä olisi syytä tarkastella useita laajempia asiakokonaisuuksia yhteisön lainsäädännön tehokkuuden arvioimiseksi ja sellaisten käytäntöjen löytämiseksi, joista voi olla jäsenvaltioille hyötyä muissa yhteyksissä. Näitä ovat edellytykset horisontaalisten arviointiohjelmien käynnistämiseksi ja toteuttamiseksi, eri jäsenvaltioissa toteutetut järjestelyt, joiden puitteissa työmarkkinaosapuolet ovat mukana arvioimassa, onko maalla tarvetta ottaa vastaan kolmansien maiden kansalaisia kansantaloudellisista syistä, ennen muuta lähtömaissa käytössä olevien rekrytointimenetelmien vertailu ja jäsenvaltioiden yhteistyön tiivistämistarpeen arviointi. Tällöin on noudatettava tarkoin perustamissopimuksen ja erityisesti sen työllisyyttä käsittelevän VIII osaston määräyksiä.

Komissio edistää osaltaan aktiivisesti avoimen koordinaation menetelmän soveltamista. Se kehittää edelleen Tampereella sovittua lainsäädäntöohjelmaa ja valvoo, että olennaiset säädösehdotukset esitetään vuoteen 2004 mennessä tulostaulussa esitetyn aikataulun mukaisesti. Säädöslaadinnan lisäksi komissio tukee avoimen koordinaation menetelmän käyttöä esittämällä ehdotuksia EU:n suuntaviivoiksi, koordinoimalla jäsenvaltioiden politiikkaa, edistämällä parhaiden käytäntöjen vaihtoa, arvioimalla yhteisön politiikan vaikutusta ja neuvottelemalla säännöllisesti asianomaisten kolmansien maiden edustajien kanssa.

### **3. MAAHANMUUTTOA KOSKEVAT EU:N SUUNTAVIIVAT**

Avoimen koordinaation menetelmän keskeisenä osana neuvosto vahvistaa unionin monivuotiset suuntaviivat ja yksityiskohtaiset aikataulut lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltiot toteuttavat suuntaviivoja kansallisesti asettamalla yksityiskohtaisia tavoitteita, joissa otetaan huomioon kansalliset ja alueelliset erityispiirteet. Eurooppa-neuvoston Tampereella pidetyn kokouksen päätelmien puitteissa ja yhteisön maahanmuuttopolitiikkaa käsittelevässä komission tiedonannossa esitettyjen ehdotusten perusteella komissio ehdottaa suuntaviivojen vahvistamista aluksi seuraavilla aloilla: muuttovirtojen hallinta, taloudellisista syistä muuttavien maahanpääsy, kumppanuussuhde kolmansiin maihin ja kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen. Neuvoston on tarkoitus vahvistaa ensimmäiset suuntaviivat vuoden 2002 aikana, minkä jälkeen niitä voidaan tarvittaessa tarkistaa vuosittain avoimen koordinaation menetelmää noudattaen.

Vertailukelpoisten tilastojen saatavuus on ratkaisevan tärkeää, jotta yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa voidaan seurata ja arvioida tehokkaasti. Siksi komission valmisteluasiakirjassa turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskevien tilastotietojen

vaihdosta<sup>11</sup> suositellaankin tilastotietojen keräämistä laillisesta maahanmuutosta. Nykyään Eurostat kerää maahanmuuttotietoja väestötieteellisten selvitystensä yhteydessä. Näin saadaan demografista tietoa henkilöistä, jotka aikovat tulla EU:hun ja oleskella sen alueella, mutta muuton syitä ja kestoja ei pystytä selvittämään. Lisäksi tietolähteissä, määritelmässä ja tilastojen kattavuudessa on suuria eroja jäsenvaltioiden välillä, ja tilastot kootaan vain kerran vuodessa. Komissio on tilannut selvityksen jäsenvaltioissa kerätyistä kolmansien maiden kansalaisten laillista maahantuloa ja oleskelua koskevista tilastoista. Tarkoituksena on laatia kuukausittain tilastot laillisesta maahantulosta. Tämä yhteisen maahanmuuttopolitiikan kannalta tärkeä selvitys on turvapaikka- ja maahanmuuttoalan tilastotietojen yhteisestä analyysistä ja tehostetusta vaihdosta hyväksytyissä neuvoston päätelmissä<sup>12</sup> esitetyn toimintasuunnitelman keskeisiä toimintoja.

Seuraavassa on ehdotuksia aiheista, joita suuntaviivoissa voitaisiin käsitellä. EU:n yhteisistä tavoitteista voitaisiin sopia vuosittain, minkä jälkeen jäsenvaltiot vahvistaisivat yhteisiin tavoitteisiin perustuvat kansalliset tavoitteensa.

### **3.1. Muuttovirtojen hallinta**

Maahanmuuttopolitiikan eri osa-alueet (humanitaariset ja taloudelliset näkökohdat, laitton maahanmuutto ja ihmiskauppa) ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa. Koska niitä on toisaalta käsiteltävä erillisinä ja toisaalta on otettava huomioon niiden väliset yhteydet, on tehostettava sekä jäsenvaltioiden sisäistä ja keskinäistä yhteistyötä että jäsenvaltioiden yhteistyötä kolmansien maiden kanssa ja edistettävä kokemusten ja osaamisen vaihtoa. Koska maahanmuutolla on suuri vaikutus EU:n väestötilanteeseen, on pyrittävä varmistamaan yhteydet myös muita aloja, erityisesti talous- ja sosiaaliasioita koskevaan päätöksentekoon.

***Suuntaviiva 1: Kehitetään kattavaa ja koordinoitua suhtautumista laittoman maahanmuuton hallintaan kansallisella tasolla:***

- Kiinnitetään huomiota erityyppisten muuttovirtojen yhteyksiin ja vuorovaikutukseen. Tällöin on erotettava maahanpääsy humanitaarisista syistä, palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten, opiskelua varten tai matkailua tai muuta ansiotyöhön liittymätöntä toimintaa varten. Voitaisiin esimerkiksi arvioida taloudellisista syistä johtuvan maahanmuuton helpottamisen vaikutuksia turvapaikkahakemuksiin ja laittomaan maahanmuuttoon, tutkia pimeän työn torjumisstrategian ja muuttopaineiden välisiä yhteyksiä ja verrata maahanmuuttajien kotouttamiseen tarvittavia varoja heidän vaikutukseensa maan taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen. Samalla on säilytettävä johdonmukaisuus suhteessa ulko- ja kehitysyhteistyöpolitiikkaan.
- Jäsenvaltiot antavat täyden tukensa tilastojen keruun ja analyysin tehostamiselle neuvoston vahvistettavana olevan toimintasuunnitelman toteuttamiseksi.

---

<sup>11</sup> SEC(2001) 602.

<sup>12</sup> 7973/01 ASIM 10, oikeus- ja sisäasioiden neuvoston toukokuussa 2001 hyväksymä asiakirja.

***Suuntaviiva 2: Lisätään tiedottamista laillisista mahdollisuuksista muuttaa EU:n alueelle ja laittomien kanavien käytön seuraamuksista:***

- Kehitetään kolmansissa maissa annettavaa tiedottamista laillisista keinoista, joita käyttäen näiden maiden kansalaiset voivat päästä EU:n alueelle, ja tiedotetaan oleskelu- ja työluvan hakumenettelyistä muun muassa perustamalla Internet-sivustoja ja tiedotuspisteitä sekä järjestämällä tiedotuskampanjoita.
- Edistetään viisumipoliittista yhteistyötä ja tietojenvaihtoa lähtömaissa toimivien jäsenvaltioiden konsulivirastojen välillä tavoitteena tehostaa EU:n alueelle tuloon liittyvien hakemusten käsittelyä ja lisätä käsittelyn läpinäkyvyyttä ja johdonmukaisuutta jäsenvaltioiden kesken.
- Järjestetään yhteistyössä kolmansien maiden kanssa tiedotuskampanjoita salakuljetuksen ja ihmiskaupan uhriksi joutumisen riskeistä.

***Suuntaviiva 3: Tehostetaan laittoman maahanmuuton, maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjuntaa:***

- Pyritään tasapainottamaan humanitaariset velvoitteet, laillinen maahanmuutto sekä maahanmuuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa harjoittavien rikollisverkostojen torjunta.
- Käynnistetään lähtömaiden ja -alueiden sekä kauttakulku- ja kohdemaiden välisten laittomien liikkeiden seuranta.
- Otetaan käyttöön EU:n nykyiseen ja tulevaan lainsäädäntöön perustuvat riittävät rangaistukset laittomiin muuttovirtoihin liittyvästä rikollisesta toiminnasta ja ihmiskaupasta, ja lisätään laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan kustannuksia toteuttamalla toimenpiteitä, joiden tuloksena maahanmuuttajien salakuljettajat ja ihmiskauppiat menettävät laittomasti hankkimansa taloudelliset edut.
- Edistetään rajanylitystä ennakoivan yhteistyön ja muiden keinojen käytännön toteutusta ja tehostetaan unionin ulkorajojen valvontaa yhteisesti sovittujen normien mukaisesti.

### **3.2. Taloudellisista syistä muuttavien maahanpääsy**

Työvoimapulan kärjistyessä muutamat jäsenvaltiot ovat alkaneet aktiivisesti houkutellessa koulutettua työvoimaa, kuten tutkijoita ja yliopistoasiantuntijoita, muuttamaan alueelleen. Komissio katsoo, että EU:n väestön ikääntymisen ja väkiluvun supistumisen vuoksi on aika uudistaa kolmansien maiden kansalaisten laillisia maahanpääsykanavia, jotta työmarkkinoiden tarpeisiin voidaan vastata. Toisaalta komissio on selvillä siitä, että tämä voi johtaa lähtömaille vahingolliseen aivovuotoon. Siksi komissio on vakuuttunut siitä, että maahanmuuttajia houkutellessa on mahdollisuuksien mukaan toimittava yhteistyössä lähtömaiden kanssa ja Euroopan työllisyysstrategian puitteissa. Toiminnan on oltava läpinäkyvää ja yhdenmukaista, ja sen on perustuttava kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsystä ansiotoimintaa varten annettavassa yhteisön säädöksessä<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> KOM(2001) 386 ”Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytykset palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten”.



esitettyihin menettelyihin. Kyseisessä säädöksessä säädetään kolmansien maiden kansalaisten työmarkkinoille pääsyä koskevista menettelyistä ja edellytyksistä, mutta ei esitetä määrällisiä tavoitteita eikä kiintiöitä. Jäsenvaltiot vastaavat edelleen taloudellisista syistä muuttavien valikoinnista ja päättävät siitä, kuinka monta maahanmuuttajaa ne ottavat vastaan kansallisten tarpeiden täyttämiseksi. Vastuu maahanmuuttoon liittyvien työmarkkinanäkökohtien hoitamisesta kuuluu Euroopan työllisyysstrategian täytäntöönpanosta vastaaville tahoille jäsenvaltioissa ja yhteisön tasolla.

Avoimemman maahanpääsypolitiikan harjoittaminen edellyttää komission mielestä myös lisätoimenpiteitä laitonta maahanmuuttoa sekä maahanmuuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa suosivan pimeän työn kitkemiseksi.

***Suuntaviiva 4: Kehitetään johdonmukaista ja läpinäkyvää politiikkaa ja keinoja työmarkkinoiden avaamiseksi kolmansien maiden kansalaisille Euroopan työllisyysstrategian mukaisesti:***

- Euroopan työllisyysstrategian toteuttamiskeinot ovat omiaan hyödyntämään maahanmuuttajien työmarkkinoille tuomaa panosta. Tarvittavista muutoksista on neuvoteltava työmarkkinaosapuolten, kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten, kansalaisjärjestöjen, maahanmuuttajien etujärjestöjen ja muiden organisaatioiden kanssa. Tällöin on otettava huomioon vastaanottokapasiteetin ja kotouttamista varten käytettävissä olevien resurssien rajat sekä kyseisen jäsenvaltion alueella jo asuvien kolmansien maiden kansalaisten (perheiden yhdistämiseksi maahan päässeiden, tilapäistä suojelua nauttivien ym.) tilanne.
- Voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä taataan, että työmarkkinoille tulevien kolmansien maiden kansalaisten hakemukset käsitellään selkeästi ja läpinäkyvästi muuttajaryhmittäin.
- Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä noudattaakseen kolmansien maiden kansalaisten työntekoa varten annettavan direktiiviluonnoksen<sup>14</sup> 30 artiklan mukaista velvollisuuttaan antaa kansalliset säännökset tiedoksi komissiolle. Näin pidetään yllä mielipiteiden vaihtoa, joka voi johtaa täydentäviin toimiin yhteisön maahanmuuttopolitiikan puitteissa.
- Kansallisia ja yhteisön säännöksiä kolmansien maiden kansalaisten työllistämiseksi noudatetaan täysin muun muassa pimeän työn torjumisen osalta.
- Koska yhä useammat EU:hun pääsyä työntekoa varten hakevat maahanmuuttajat ovat naisia, heidän tilanteeseensa ja tarpeisiinsa on kiinnitettävä erityishuomiota.

### **3.3. Kumppanuussuhde kolmansiin maihin**

EU suosii poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset näkökohdat kattavia kumppanuuksia suhteissaan kolmansiin maihin. Tampereen Eurooppa-neuvoston suosittaman kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittäminen edellyttää lähtö- ja kauttakulkumaiden ihmisoikeus- ja kehitystilanteen huomioon ottamista. Eurooppa-neuvosto on suosittanut sekä kansallisten että EU:n tason kumppanuussuhteiden

---

<sup>14</sup> KOM(2001) 386 ”Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytykset palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten”.

kehittämistä kolmansien maiden kanssa muuttovirtojen alalla tehtävän yhteistyön edistämiseksi. Ensi vaiheessa kummankin osapuolen on osoitettava tärkeimmät alat, joilla yhteistyötä tarvitaan, ja tehokkaimmat järjestelyt sen kehittämiseksi. Muuttovirtojen kokonaisvaltaisen käsittelyn takaamiseksi on hyödynnettävä sekä nykyisiä että tulevia kumppanuussopimuksia ja yhteistyöfoorumia.

***Suuntaviiva 5: Sisällytetään maahanmuutonäkökohdat suhteisiin kolmansien maiden (erityisesti lähtömaiden) kanssa:***

- Kehitys- ja yhteistyöohjelmia laadittaessa ja toteutettaessa otetaan huomioon maastamuuton vaikutukset kolmannen maan kannalta muun muassa kiinnittämällä erityistä huomiota koulutukseen ja yhtäläisten mahdollisuuksien tarjoamiseen miehille ja naisille.
- Toteutetaan tukitoimenpiteitä, joiden avulla voidaan maksimoida maastamuuton myönteiset vaikutukset (esim. ulkomailla asuvien kansalaisten rahalähetykset kotimaahan) ja minimoida kielteiset vaikutukset (esim. aivovuoto) lähtömaan kannalta.
- Tuetaan EU:n jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välistä liikkuvuutta siten, että kannustetaan maahanmuuttajia vaalimaan ja kehittämään yhteyksiään lähtömaahan.<sup>15</sup> Harkitaan muun muassa seuraavia toimenpiteitä:
  - muutetaan lainsäädäntöä, jos se rajoittaa maahanmuuttajien vapaata liikkumista asuinmaansa ja lähtömaansa välillä
  - rohkaistaan maahanmuuttajia osallistumaan lähtömaassaan järjestettäviin kehitys-, yritys- ja koulutushankkeisiin
  - autetaan maahanmuuttajia palaamaan lähtömaahansa tarjoamalla heille taloudellista tukea (mm. riskipääomaa) ja muuta tukea.
    - Toteutetaan tukitoimenpiteitä saamalla henkilöt, joille ei ole myönnetty lupaa tulla EU:n alueelle, luopumaan muuttosuunnitelmistaan, ja samalla kehitetään politiikkaa laillisen maahanmuuton mahdollistamiseksi kyseisistä maista.
    - Tuetaan kolmansien maiden pyrkimystä hallita muuttovirtoja ja kehittää kansainvälisten normien mukaista lainsäädäntöä ja hallintorakenteita.
    - Tuetaan toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää salakuljetuksen ja ihmiskaupan uhrien sosiaalista ja taloudellista uudelleenkotoutumista lähtömaahansa.

### **3.4. Kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen**

Tampereen Eurooppa-neuvostossa korostettiin kolmansien maiden kansalaisten onnistuneen kotouttamisen tärkeyttä. Kotouttamispolitiikan moniulotteisuus ja sen

---

<sup>15</sup> Tästä esimerkkinä on uutta tutkimuksen puiteohjelmaa vuosiksi 2002–2006 koskevassa komission ehdotuksessa (KOM(2001)94) ehdotettu ulkomaisten tutkijoiden kansainvälinen Marie Curie -apurahajärjestelmä, joka on suunnattu kolmansien maiden tutkijoille. Nousevan talouden maista ja kehitysmaista tuleville apurahan saajille voidaan myöntää tukea myös kotimaahan paluuta varten.

toteuttamisessa mukana olevien yhteiskunnan tahojen moninaisuus merkitsee valtavaa haastetta niin päättäjille kuin kansalaisyhteiskunnallekin. Voidaan sanoa, että yhteisön maahanmuuttopolitiikan onnistuminen riippuu siitä, miten hyvin muuttajat kotoutuvat vastaanottajamaahan. Jos ei yhteiskunnassa pystytä edistämään osallisuutta ja suvaitsevaisuutta siten, että etniset vähemmistöt voivat elää paikallisväestön kanssa sopuosoinnussa ja sen osana, tuloksena on syrjintää, sosiaalista syrjäytymistä sekä rasismia ja muukalaisvihan nousu.

Jäsenvaltioiden on määrätietoisesti kehitettävä kotouttamisstrategioita yhteistyössä kuntaviranomaisten ja muiden paikallistason toimijoiden kanssa. Koska muiden kuin oman maan kansalaisten osuus jäsenvaltioiden väestöstä kasvaa jatkuvasti, tarve toteuttaa maahanmuuttajien sijoittumista yhteiskuntaan edistäviä koordinoituja ja pitkäaikaisia toimia on entistä suurempi.

Koordinoidun toiminnan tulee täydentää työllisyysuuntaviivojen mukaisia kansallisia toimenpiteitä ja sen on oltava sopuosoinnussa Nizzan Eurooppa-neuvostossa vahvistettujen sosiaalisen osallisuuden edistämistä koskevien tavoitteiden kanssa. Siksi tarvitaan toimia, jotka edistävät kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien ja siirtotyöläisten sijoittumista työmarkkinoille. Tarvittaessa asetetaan näitä koskevia kansallisia tavoitelukuja (työllisyysuuntaviiva 7). Jäsenvaltiot edistävät ns. Nizzan tavoitteiden mukaisesti myös niiden naisten ja miesten sijoittumista yhteiskuntaan, joille kotoutuminen on sosiaalisen taustan vuoksi erityisen vaikeaa.

***Suuntaviiva 6: Kehitetään jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotouttamispolitiikka:***

- Osoitetaan painopistealueet ja resurssit maahanmuuttajien sijoittumista yhteiskuntaan edistävän kokonaisvaltaisen politiikan kehittämiseksi.
- Luodaan puitteet paikallis- ja aluetason toimijoiden, työmarkkinaosapuolten, kansalaisyhteiskunnan edustajien ja itse maahanmuuttajien osallistumiselle kansallisen strategian muotoiluun ja toteuttamiseen.
- Edistetään maahanmuuttajien kotoutumista järjestämällä tiedotuskampanjoja yhteistyössä kaikkien asianosaisten kanssa.
- Kehitetään naismaahanmuuttajien ja maahanmuuttajien toisen sukupolven sosiaaliseen ja taloudelliseen kotoutumiseen tähtäviä toimenpiteitä.
- Laaditaan uusille maahanmuuttajille ja heidän perheilleen asettautumishjelmia, joihin kuuluu kielenopetusta, kulttuuritietoutta, tietoa maan poliittisesta elämästä ja yhteiskunnan rakenteista sekä kansalaisuuden luonteesta ja eurooppalaisista perusarvoista.
- Tarjotaan sosiaalista ja taloudellista tukea sekä terveydenhoitopalveluja salakuljetuksen ja ihmiskaupan uhreille sinä aikana, kun he ovat EU:n alueella.
- Tarkastellaan 'yhteiskunnan kansalaisuuden' käsitteen hyödyllisyyttä selvittämällä, mitkä oikeudet ja velvollisuudet takaisivat jäsenvaltiossa laillisesti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille oikeudenmukaisen kohtelun.

## **4. VÄLINEET JA MENETELMÄT**

### **4.1. Kansalliset toimintasuunnitelmat**

Maahanmuuttopoliittiset suuntaviivat toteutetaan siten, että jäsenvaltiot laativat kansallisia toimintasuunnitelmia, joita tarkistetaan ja mukautetaan vuosittain. Toimintasuunnitelmassa on oltava kaksi osaa: yleiskatsaus viimeksi kuluneen vuoden aikana toteutettujen toimien tuloksiin EU:n suuntaviivojen kannalta ja ehdotuksia siitä, miten suuntaviivat toteutetaan tulevan vuoden aikana.

Katsauksessa esitetään tilastot kuluneen vuoden aikana laillisesti maahan tulleiden kolmansien maiden kansalaisten lukumäärästä, asemasta ja työllistymisestä henkilöryhmittäin eriteltynä. Siinä käsitellään myös yhteistyötä kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten, työmarkkinaosapuolten, kansalaisjärjestöjen ja maahanmuuttajien itsensä välillä ja maahanmuuttajien panosta maahanmuuttopolitiikan suunnitteluun ja toteutukseen. Lisäksi tarkastellaan toteutettujen toimenpiteiden sekä laillisten ja laittomien muuttovirtojen vuorovaikutusta. Katsauksessa annetaan tietoa resurssien käytöstä ja kiinnitetään huomiota kiinnostaviin kokemuksiin ja hyviin käytäntöihin. Lisäksi pohditaan erityisesti niitä ongelmia, joiden osalta katsotaan, että ratkaisuja olisi haettava EU:n tasolla. Toimintasuunnitelman tässä osassa esitetään lisäksi tietoja yhteisön direktiivien täytäntöönpanosta ja saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja tarkastellaan kyseisen lainsäädännön vaikutusta maan tilanteeseen.

Toimintasuunnitelman toisessa osassa kuvaillaan kyseisen vuoden suuntaviivojen edellyttämiä toimia, jotka jäsenvaltio aikoo toteuttaa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Tässä yhteydessä esitetään kunkin suuntaviivan osalta kansalliset tavoitteet ja alustava aikataulu. Tarvittaessa viitataan työllisyyttä koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassa esitettyihin ennusteisiin maahanmuuttajien kysynnästä työmarkkinoilla.

Toimintasuunnitelmat muodostavat perustan yhteisen maahanmuuttopolitiikan toteuttamisen ja tulosten yleisarvioinnille ja antavat tietoa siitä, miten suuntaviivoja olisi kehitettävä tarpeiden muuttuessa. Arviointiraporttien perusteella komissio laatii yhteenvetoraportin, jossa kiinnitetään huomiota yhteisiin ongelmiin ja osoitetaan aloja, joilla voidaan tarvita EU:n tason ratkaisuja. Kyseinen raportti sovitetaan yhteen työllisyydestä ja sosiaalisen osallisuuden edistämisestä samaan aikaan laadittavien raporttien kanssa.

### **4.2. Yhteisön maahanmuuttopolitiikan kehittäminen ja arviointi**

Komissio tukee ja kehittää aktiivisesti yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa laatimalla tarvittaessa ehdotuksia EU:n suuntaviivoista ja edistämällä yhteistyötä, parhaiden käytäntöjen vaihtoa, arviointia ja seuranta. Komissio järjestää laajan kuulemisprosessin, jota varten se perustaa tarvittavat komiteat ja työryhmät. Niihin kutsutaan kuultavaksi johtavia virkamiehiä, jäsenvaltioiden maahanmuuttoasiantuntijoita, työmarkkinajärjestöjen sekä paikallis- ja alueviranomaisten edustajia, tarkasteltavana olevien erikoisalojen asiantuntijoita ja muita kansalaisyhteiskunnan edustajia.

Koordinaatioprosessista on tiedotettava ehdokasmaille ja on toteutettava tarvittavat järjestelyt niiden saamiseksi mukaan perustettaviin komiteoihin ja työryhmiin

mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Näin ne tutustuvat yhteisön politiikkaan ja työskentelytapoihin ja saavat hyödyllistä valmennusta EU-jäsenyyteen.

Kuulemisprosessin yhteydessä komissio:

- seuraa alan lainsäädännön soveltamista käytäntöön ja pyrkii varmistamaan jäsenvaltioiden toiminnan keskinäisen johdonmukaisuuden
- esittää yhteisen politiikan toteuttamiseksi tarvittavia uusia lainsäädäntöaloitteita
- edistää tietojen, kokemusten ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä
- laatii EU:n suuntaviivat neuvoston hyväksyttäväksi
- seuraa ja arvioi suuntaviivojen noudattamista muun muassa laatimalla kansallisten raporttien perusteella yhteenvetoraportin neuvostolle ja antamalla yhteisen maahanmuuttopolitiikan tulevaa kehitystä koskevia suosituksia muun muassa suuntaviivojen tarkistamisesta
- tarkastelee, voitaisiinko ja pitäisikö EURES-verkosta laajentaa niin, että se välittäisi tietoa työpaikoista ja elin- ja työolosuhteista myös EU:ssa työtä hakeville kolmansien maiden kansalaisille
- ottaa huomioon maahanmuuttoasiat suhteissa kolmansiin maihin erityisesti maakohtaisia strategioita laadittaessa (maakohtaisissa strategia-asiakirjoissa ja muissa yhteyksissä).

Näin komissio huolehtii siitä, että maahanmuuttopolitiikka jatkaa ja täydentää yhteisön sisäisen ja ulkosuhteisiin liittyvän politiikan aloja siten, että ne vahvistavat toisiaan ja edistävät kestävä kehitystä. Näitä aloja ovat muun muassa EU:n talouskehitys, työllisyysstrategia sekä sosiaalipolitiikka ja sen osana sosiaalisen osallisuuden edistäminen ja yhteisön strategia syrjinnän torjumiseksi. Maahanmuuttopolitiikalla on myös edistettävä miesten ja naisten välistä tasa-arvoa EY:n perustamissopimuksen 2 artiklan mukaisesti. Samalla on säilytettävä johdonmukaisuus EU:n ulkosuhde- ja kehitysyhteistyöpolitiikan kanssa. Tämän varmistamiseksi komissio toimii yhteistyössä kyseisiä aloja käsittelevien elinten ja komiteoiden, kuten työllisyyskomitean ja sosiaalisen suojelun komitean kanssa.

#### **4.3. EU:n toimielinten osallistuminen**

Maahanmuuttoasioiden monitahoisuuden vuoksi myös Euroopan parlamentin, talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean on osallistuttava aktiivisesti yhteisön maahanmuuttopolitiikan kehittämiseen ja toteuttamiseen. Komissio toimittaa näille toimielimille maahanmuuttoa koskevan vuosiraportin, joka sisältää EU:n suuntaviivat.

Lisäksi on kuultava toimielimiä itseään siitä, miten ne voisivat tehokkaimmin osallistua EU-tason koordinaatiojärjestelyihin ja antaa siten täyden panoksensa alan kehittämiseen.

#### **4.4. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen**

Maahanmuuttopolitiikan onnistumisen ja suuntaviivoissa asetettujen tavoitteiden toteutumisen kannalta ratkaisevaa on politiikantekijöiden, työmarkkinaosapuolten, alue- ja paikallisviranomaisten, kansalaisjärjestöjen, maahanmuuttajien etujärjestöjen ja muiden järjestöjen sekä tiedotusvälineiden aktiivinen osallistuminen sekä kansallisella että EU:n tasolla. Jäsenvaltioita kehoitetaan toteuttamaan tarvittavat kansalliset toimenpiteet. Komissio toteuttaa puolestaan järjestelyt vuoropuhelun aloittamiseksi kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa EU:n tasolla.

#### **4.5. Tukitoimenpiteet**

Komission keskeisinä tehtävinä on seurata ja arvioida yhteistä politiikkaa, kannustaa jäsenvaltioita ja muita osapuolia yhteistyöhön sekä hakea ja edistää parhaita käytäntöjä. Nämä tehtävät liittyvät olennaisesti prosessiin, jonka tavoitteena on kehittää yhteinen lähestymistapa, määrittellä alan normit sekä lähentää käytäntöjä ja menettelyjä. Hallinnollisen yhteistyön edistämiseksi on ehdotettu unionin ulkorajojen sekä viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan alalla tehtävää hallinnollista yhteistyötä koskevan toimintaohjelman (Argo-ohjelman<sup>16</sup>) perustamista Odysseus-ohjelman jatkoksi.

Komission mielestä tarvitaan kuitenkin laajempaa ohjelmaa, jolla edistettäisiin erityisesti kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevien tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa alalla toimivien eri viranomaisten ja organisaatioiden kesken ja tuettaisiin EU:n maahanmuuttopoliittisten tavoitteiden testaus- ja kehittämistoimia. Kuten yhteisön maahanmuuttopolitiikkaa käsittelevässä tiedonannossa todetaan, komissio aikoo ehdottaa yhteisön muita toimintaohjelmia täydentävää uutta toimintaohjelmaa syrjäytymisen torjumiseksi ja sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi.

Tavoitteena on tukea lainsäädännön ja maahanmuuttopolitiikan kehittämistä EU:n puitteissa lisäämällä alan tietoutta, vahvistamalla kaikkien alan toimijoiden valmiuksia ja tiedottamalla kotouttamisstrategioista. Toimintaohjelmassa keskitytään muutamilla keskeisillä aloilla noudatettavan kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämiseen ja kaikkien politiikan toteuttamiseen osallistuvien tahojen mukaan saamiseen. Ohjelmalla tuetaan muun muassa politiikan, lainsäädännön ja käytäntöjen tehokkuuden arviointia ja arvioinnin tulosten sekä siinä käytettävien vertailuarvojen ja indikaattorien levitystä, vahvistetaan toimijoiden valmiuksia järjestämällä jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa ja tukea EU:n toiminnalle ja valistetaan mielipidejohtajia.

### **5. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMENPITEET**

Tässä tiedonannossa pyritään täsmentämään ehdotuksia, jotka esitettiin yhteisön maahanmuuttopolitiikkaa käsittelevässä tiedonannossa. Tavoitteena on antaa lisäpontta eurooppalaiselle maahanmuuttokonferenssille, jonka puheenjohtajavaltio järjestää 16.–17. lokakuuta 2001.

---

<sup>16</sup> KOM(2001)... ”Ehdotus neuvoston päätökseksi unionin ulkorajojen sekä viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan alan toimintaohjelman vahvistamisesta (Argo-ohjelma)”.

Koordinaatiota koskevia ehdotuksia käsitellään seuraavaksi neuvostossa ja mahdollisesti Eurooppa-neuvoston kokouksessa Laekenissa joulukuussa 2001. Sen jälkeen komission kiireellisimpänä tehtävänä on käydä läpi edellä luvussa 3 esitetyt ehdotukset EU:n maahanmuuttopoliittisiksi suuntaviivoiksi ja kansallisten toimintaohjelmien sisältö (kohta 4.1) ja esittää näitä koskevat ehdotukset neuvoston hyväksyttäväksi alkuvuodesta 2002. Kun ehdotukset on hyväksytty, jäsenvaltioita pyydetään laatimaan ensimmäiset kansalliset maahanmuuttopoliittiset toimintasuunnitelmansa.