EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 11.1.2005
KOM(2004) 811 lõplik

ROHELINE RAAMAT

EUROOPA LIIDU LÄHENEMISVIISI KOHTA MAJANDUSMIGRATSIOONI JUHTIMISELE

(komisjoni esitatud)

SISUKORD

1. Sissejuhatus 3

2. EL lähenemisviis töömigratsioonile 5

2.1. Milline ühtlustamise tase on ELi eesmärk? 5

2.2. Vastuvõtukord palgatöötajate puhul 6

2.2.1 Kodumaise tööturu eelistamine 6

2.2.2 Vastuvõtusüsteemid 7

2.3. Vastuvõtukord füüsilisest isikust ettevõtjate puhul 9

2.4. Töö- ja elamislubade taotlemine 9

2.5. Võimalus vahetada tööandjat/sektorit 10

2.6. Õigused 10

2.7. Kaasnevad meetmed: integratsioon, tagasipöördumine ja koostöö kolmandate riikidega 10

3. Järeldus 12

Lisa 14

1. SISSEJUHATUS

Käesoleva rohelise raamatu eesmärk on algatada ELi institutsioone, liikmesriike ja kodanikuühiskonda kaasavad süvaarutelud, et välja selgitada kõige asjakohasemad ühenduse eeskirjad majandusmigrantide vastuvõtuks ja määratleda sellise ühise raamistiku kohaldamisest saadav lisaväärtus. 2005. aastal korraldab komisjon avaliku ärakuulamise, et arutada seda küsimust erinevate huvirühmadega.

Käesolev roheline raamat käsitleb kolmandate riikide kodanikest majandusmigrantide vastuvõtukorda, kuid ei vaatle ELi kodanike vaba liikumist Euroopa Liidus. Ühenduse tööturu väljakujundamise arutelu leiab aset muus kontekstis.

EÜ asutamislepingu artikli 63 lõikes 3 on sätestatud, et nõukogu peab vastu võtma *„sisserändepoliitikat käsitlevad meetmed järgmistes valdkondades: (a) sissesõidu- ja elamistingimused ning selle korra normid, mille kohaselt liikmesriigid väljastavad pikaajalisi viisasid ja elamislube.“* Pärast 1999. aasta oktoobris toimunud Euroopa Ülemkogu Tampere istungit soovis komisjon algatada majandusmigratsiooni strateegilise projekti arutelu. 2001. aastal võttis komisjon vastu ettepaneku direktiivi kohta, mis käsitleb „*kolmandate riikide kodanike sissesõitu liikmesriikide territooriumile ja seal viibimist selleks, et leida palgatööd või tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana*“[1]. Kui teiste Euroopa institutsioonide arvamused[2] olid positiivsed, siis arutelu nõukogus piirdus teksti esimese lugemisega.

Komisjon leiab, et praegu on õige aeg tulla selle küsimuse juurde tagasi, arvestades viimase kolme aasta arenguid sisserände valdkonnas. Poliitilisel tasandil rõhutati Euroopa Ülemkogu 19.–20. juunil 2003. aastal Thessalonikis toimunud istungil „*vajadust leida kolmandate riikide kodanikele võimalusi seaduslikuks rändamiseks Euroopa Liitu, arvestades liikmesriikide vastuvõtuvõimet […].”* Euroopa põhiseaduse lepingus, mis võeti vastu 17.–18. juunil 2004. aastal Brüsselis toimunud Euroopa Ülemkogu istungil, on sätestatud: „*Euroopa Liit peab välja töötama ühtse sisserändepoliitika, mille eesmärk on tagada rändevoogude tõhusam haldamine igal tasandil*.[...]”[3].

Olles teadlik rahvastiku vähenemise ja vananemise mõjust majandusele, tõi komisjon esile vajaduse vaadata üle pikaajaline sisserändepoliitika,[4] lähtudes eelkõige majandusmigratsiooni strateegia mõjust konkurentsile ning seega ka Lissaboni eesmärkide saavutamisele. See ühiskonnasuundumus on julgustanud ELi migratsiooniarutelu, ilma et see mõjutaks liikmeriikide vastutust teha otsuseid vastuvõetavate sisserändajate arvu kohta. Isegi kui Lissaboni tööhõive eesmärgid saavutatakse 2010. aastaks, siis üleüldine tööhõive tase demograafilise muutuse tõttu langeb. Praeguste sisserändevoogude juures langeb ajavahemikul 2010–2030 EL-25 tööealise elanikkonna arv ligikaudu 20 miljoni töötaja võrra. Sellised arengud mõjutavad oluliselt üleüldist majanduskasvu, siseturu toimimist ja ELi ettevõtete konkurentsivõimet.

---

1 KOM(2001) 386.

2 Euroopa Parlamendi 12.2.2003. aasta arvamus (A5-0010/2003); Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee 16.1.2002. aasta arvamused (SOC/084, CES 28/2002); regioonide komitee 13.3.2002. aasta arvamus (CdR 386/2001).

3 Artikkel III-267.

4 KOM(2003) 336.

Selles kontekstis ning arvestades, et sisseränne üksi ei lahenda elanikkonna vananemise probleemi, on üha enam vaja pidevaid sisserändevoogusid, et katta ELi tööturu vajadused ja tagada Euroopa jõukus. Sisseränne mõjutab üha enam ka ettevõtlust. Lisaks peab Euroopa Liit arvestama asjaoluga, et maailma peamised piirkonnad võistlevad sisserändajate ligimeelitamises, et katta oma majanduse vajadusi. Seega on oluline tagada, et ELi majandusmigratsiooni poliitika pakuks neile, kes vastu võetakse, turvalise õigusliku seisundi ja tagatud õigused, mis edendavad integratsiooni.

Lisaks suurendab vajadust Euroopa strateegilise initsiatiivi järele asjaolu, et selle puudumisel oleks migratsioonivoogudel suurem tõenäosus mööda hiilida siseriiklikest eeskirjadest ja õigusaktidest. Sellest tulenevalt kasvab majandusmigrantide ühtsete vastuvõtukriteeriumide puudumisel Euroopa Liitu ebaseaduslikult sisenevate ja ilma kindla töökoha garantiita kolmandatest riikidest pärit kodanike arv, keda tuleb ühiskonda integreerida.

Selles kontekstis on komisjoni seisukoht, et liikmesriikide pädevuses on otsustada nende tööd otsivate majandusmigrantide arv, kes võetakse riiki vastu. Põhiseaduse lepingu eelnõus sätestatakse, et *„see artikkel [III-267] ei mõjuta liikmesriikide õigust määrata kindlaks nende territooriumile palgatöötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana töötamiseks tulevate kolmandatest riikidest pärit kolmandate riikide kodanike vastuvõtumahud."* Samas mõjutavad ühe liikmesriigi sellised otsused vastu võtta kolmandate riikide kodanikke teisi liikmesriike (õigus reisida Schengeni territooriumil, osutada teenuseid teises liikmeriigis, ümber asuda teise liikmesriiki pärast pikaajalise elaniku staatuse saamist ning lisaks kolmandate riikide töötajate vastuvõtu mõju ELi tööturule); lisaks on Euroopa Liidul rahvusvahelised kohustused mõnede majandusmigrantide kategooriate suhtes. Seepärast on komisjon arvamusel, et majandusmigrantide vastuvõtuks tuleb Euroopa Liidu tasandil kokku leppida läbipaistvad ja ühtlustatud ühiseeskirjad ja –kriteeriumid.

Kõik eespool nimetatu koos Euroopa Liidu tasandil vastuvõetavate meetmete lisaväärtusega on alustalad, millele iga edasine samm selles valdkonnas peaks tuginema. Lisaks peaks iga meede vähendama liikmesriikide ja kolmandate riikide kodanike halduskoormat.

Seepärast ei ole selle rohelise raamatu eesmärk kirjeldada EL25 poliitikat ega võrrelda seda maailma teiste piirkondade omaga. Selles hoopis määratletakse põhiprobleemid ja ELi õigusraamistiku võimalused majandusmigratsiooni haldamisel. Seda tehes on komisjon arvestanud reservatsioonide ja küsimustega, mille liikmesriigid esitasid 2001. aasta direktiivi ettepanekut käsitleva arutelu käigus ning ühtlasi pakub välja alternatiivettepanekud.

Euroopa Ülemkogu rõhutas 4.–5. novembril 2004. aastal Haagi programmi raames toimunud istungil rohelise raamatu arutelude tähtsust ja leidis, et roheline raamat koos liikmesriikide parimate tavade ja nende asjakohasusega Lissaboni eesmärkide saavutamisel tuleks võtta aluseks *„seadusliku sisserändepoliitika kava koostamisel, kaasa arvatud sellise vastuvõtukorra kehtestamisel, mida oleks võimalik kiiresti kohandada vastavalt tööturu muutuvale nõudlusele sisserännanud tööjõu järele*“[5]. Komisjon esitab nimetatud kava enne 2005. aasta lõppu.

[5] Euroopa Ülemkogu järeldused, I lisa, III punkt 1.4.

2. EL LÄHENEMISVIIS TÖÖMIGRATSIOONILE

Komisjoni leiab, et arutelud tuleviku Euroopa majandusmigratsiooni poliitika kohta peaksid keskenduma olulise tähtsusega probleemidele, mille loetelu siinkohal ei ole küll lõplik, kuid mis vastastikku on teineteisest sõltuvad. Pakutud valikuid saab mitmel viisil ühendada vastavalt sellele, millist lõpptulemust soovitakse saavutada.

2.1. Milline ühtlustamise tase on ELi eesmärk?

Arvestades, et kolmandate riikide kodanike juurdepääs tööturule on tundlik teema, leiab komisjon, et edukalt toimiv ühenduse selle valdkonna poliitika on saavutatav ainult etapiviisiliselt, et soodustada järkjärgulist ja sujuvat üleminekut siseriiklikelt eeskirjadelt ühenduse omadele. ELi õigusakte majandusmigrantide vastuvõtu kohta tuleks seepärast võtta kui "esimese etapi õigusakte," mis sätestavad teatavad ühised mõisted, kriteeriumid ja korra, jättes samal ajal liikmesriikidele võimaluse arvestada oma tööturu konkreetsete vajadustega. Siinkohal on oluline meenutada, et põhiseaduse lepingu eelnõu kohaselt jäävad tööotsijate vastuvõtumahud liikmesriikide otsustada. Lisaks oleks ELi tööturu üldiste vajaduste hindamiseks vaja kooskõlastusmeetodit, mille kohaselt liikmesriigid, kasutades riiklikke kvoote, teavitaksid komisjoni poliitika rakendamisest ja selle tulemustest ning mis aitaks luua ELi ühtset seaduslikku sisserändepoliitikat ja saavutada tõhusam ja kooskõlastatum kord, mis oleks nii liikmesriikide kui ka asjaomaste inimeste huvides.

Tulevaste ELi õigusaktide reguleerimisala suhtes on komisjonil mitu võimalust. Esimene võimalus on **kasutada horisontaalset lähenemisviisi**, kasutades lähtekohana algset ettepanekut, milles käsitletakse kolmanda riigi kodaniku sissesõidu- ja elamistingimusi liikmesriigis, kus ta teeb tööd palgatöölisena, füüsilisest isikust ettevõtjana või mõnes muus ettevõtlusvormis rohkem kui 3 kuud. Erisätted peaksid katma teatavate rühmade, näiteks hooajatööliste ja äriühingusiseselt üleviidavate isikute konkreetseid vajadusi. Sellise süsteemi eeliseks on majandusmigratsiooni ühtse tervikliku ja paindliku raamistiku loomine.

Kasutades näitena direktiivi ettepanekuid üliõpilaste[6] ja teadustöötajate[7] vastuvõtu kohta, on alternatiivina võimalik kasutada **valdkondlikke seadusandlikke ettepanekuid**. See õigusakti eelnõu võiks keskenduda hooajatöölistele, äriühingusiseselt üleviidavatele isikutele, erioskustega sisserännanutele (mitte ainult kõrget kvalifikatsiooni omavatele), lepingulistele teenuseosutajatele ja/või muudele kategooriatele, jättes mõneks ajaks kõrvale kolmandate riikide tööliste vastuvõtu üldise ühtse raamistiku. Sel juhul oleks eeliseks ühiste eeskirjade lihtsam kasutuselevõtt.

Teisi lähenemisviise, näiteks **ühise kiirmenetluse** kehtestamist, võiks samuti kaaluda, et võtta vastu sisserännanuid täitmaks eritöötajaid ja erioskusi nõudvaid vabu töökohti; selline menetlus algatatakse juhul, kui teatav arv liikmesriike saab nõukogult vastavasisulise loa sellise kiirmenetluse korraldamiseks. See hoiaks ära kasutu ja võimaliku kahjuliku konkurentsi liikmesriikide vahel teatava kategooria tööjõu värbamisel.

- Milline peaks olema väljatöötatava Euroopa töömigratsiooni poliitika ulatus ja kuivõrd peaks sellesse sekkuma ühendus?

---

6 KOM(2002) 548.
7 KOM(2004) 178.

- Kas Euroopa migratsiooniseaduse eesmärk peaks olema üldise õigusraamistiku kehtestamine, mis reguleeriks peaaegu kõikide kolmandate riikide kodanike sisenemist Euroopa Liitu, või peaks see hoopis keskenduma teatavatele immigrantide rühmadele?

- Kui valitakse valdkondlik õiguslik lähenemisviis, siis milliseid migrantide rühmi tuleks käsitleda esmajärjekorras ja miks?

- Kas teie arvates tuleks kaaluda ka teiste lähenemisviiside, nt Euroopa ühise kiirmenetluse kasutamist? Kas teil on välja pakkuda muid võimalusi?

2.2. Vastuvõtukord palgatöötajate puhul

Tavaliselt nõuavad liikmesriigid enne kolmanda riigi töötaja vastuvõttu tõendeid selle kohta, et mitte keegi kodumaisel tööturul osalejatest ei saa seda vaba töökohta täita (majandusvajaduste test). Mõned liikmesriigid võtavad vastu teatava kategooriaga töötajaid – nt kõrge kvalifikatsiooniga töötajaid ja tööjõudu sektoritesse/kutsealadele, kus esineb tööjõu nappust –, keda värvatakse selliste eriskeemide nagu kiirmenetlus, rohelised kaardid jms süsteemide raames. Neid lähenemisviise võiks uurida Euroopa Liidu tasandil. Samuti peaks Euroopa Liit ära kasutama maailma teiste piirkondade kogemusi[8].

2.2.1. Kodumaise tööturu eelistamine

„Ühenduse eelistamise" põhimõtet defineeritakse järgmiselt*: „Liikmesriigid kaaluvad taotlusi, mis on esitatud seoses tööleasumisega nende territooriumil ainult siis, kui taotletavaid vabu töökohti ei ole võimalik täita riigi enda või ühenduse tööjõuga või ühendusevälise tööjõuga, kes juba seaduslikult alaliselt selles liikmesriigis elavad ja kellest on seega saanud liikmesriigi tavapärase tööturu osa*."[9] Mitmed liikmesriigid aga ei järgi ühenduse eelistamise põhimõtet teatud liiki majandusmigrantide puhul (juhtivtöötajate äriühingusisesed üleviimised, rahvusvaheliselt tuntud artistid jne).

Siin on põhiküsimuseks, kas eelistada tuleks liikmesriigis juba elavaid kolmandate riikide töötajaid alles saabuvatele kolmandate riikide töötajatele. On oluline meeles pidada, et alates 2006. aastast on pikaajalised elanikud võrreldes liikmesriiki äsja saabunud migrantidega eelisseisundis ning neil on võimalus liikuda ja elama asuda teise liikmesriiki kas õpingute, töö või mõnel muul eesmärgil[10]. Kas selline eelistus peaks laienema ka nendele kolmandate riikide kodanikele, kes elavad mõnes muus liikmesriigis kui see, kus tööjõu nappus esineb (lisaks pikaajalistele elanikele)? See ei piiraks teise liikmesriigi õigust otsustada, keda oma territooriumile vastu võtta, kuid lihtsustaks töölevõtmist, aidates kiiremini ja tõhusamalt täita eritöötajaid ja erioskusi nõudvaid vabu töökohti. Euroopa Liidule tekiks omakorda tööjõu „varu," kelle integratsioon on juba alanud.

Seda eelistust võiks laiendada ka inimestele, kes enne oma kodumaale ajutist tagasipöördumist on juba mõned aastad Euroopa Liidus töötanud. Nii toimides hoogustuks nn

---

8 „Tõhusad meetodid majandusmigrantide valikuks" (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): vt lisa.

9 Nõukogu 20. juuni 1994. aasta resolutsioon seoses nõukogu määrusega (EMÜ) nr 1612/68. Tuleb märkida, et 16. aprilli 2003. aasta ühinemislepingus eelistatakse liikmesriikide kodanikest töötajaid kolmandate riikide kodanikest töötajatele, kui see puudutab nende juurdepääsu liikmesriikide tööturule.

10 Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ.

„ajude ringlus“, mis võimaldaks kolmandate riikide töötajatel taasintegreeruda oma kodumaal, olles samal ajal teadlikud sellest, et nende puhul kehtivad soodsamad vastuvõtutingimused juhul, kui nad hiljem soovivad tagasi pöörduda Euroopa Liitu tööle.

- Kuidas me saame olla kindlad selles, et „ühenduse eelistamise“ põhimõtet rakendatakse tõhusalt?

- Kas olemasolev ühenduse eelistamise määratlus on endiselt asjakohane? Kui ei, siis kuidas tuleks seda muuta?

- Milliste teiste majandusmigrantide suhtes (lisaks juhtivtöötajate äriühingusisestele üleviimistele) ei peaks ühenduse eelistamise loogikat kohaldama?

- Lisaks pikaajalistele elanikele, milliseid kolmandate riikide kodanike kategooriaid (kui üldse) tuleks eelistada äsja saabunud kolmandate riikide töötajatele?

- Kas eelisjärjekorra õigus, mis otsustatakse täpsete tingimuste alusel, tuleks anda kolmandate riikide kodanikele, kes on ajutiselt Euroopa Liidust lahkunud, olles seal eelnevalt töötanud teatava aja?

- Kas kolmandatest riikidest pärit tööjõu ühest liikmesriigist teise liikumise lihtsustamine on kasulik ELi majandusele ja riiklikele tööturgudele? Kuidas seda praktikas tõhusalt rakendada? Milliste piirangute/soodustustega?

- Kuidas saavad Euroopa erasektori tööturuasutused ja EURESi tööalase liikuvuse portaal[11] kaasa aidata kolmandate riikide töötajate töömigratsioonile?

2.2.2. Vastuvõtusüsteemid

Lisaks on üks eripunkt, mille üle tuleb eelnevalt aru pidada: kas kolmandate riikide kodanike vastuvõttu Euroopa Liidu tööturule tuleks lubada ainult siis, kui seal on tekkinud vaba töökoht või tuleks välja töötada paindlikumad süsteemid nagu rohelise kaardi süsteem jms, mille eesmärk on äratada töötajate huvi reageerima tööturu lühi- ja pikaajalistele vajadustele? Jääb ka küsimus, millist korda järgida nende kolmandate riikide töötajate puhul, kes otsivad sisenemisvõimalusi Euroopa Liitu majandustegevuse eesmärgil (nt välismaal asuva tööandja ja ELis asuva kliendi vahel sõlmitud teenuslepingu alusel), kuid kes tegelikult ei tule ELi tööturule.

- Kas kolmandate riikide kodanike vastuvõtu tingimuseks peaks olema ainult vaba töökoha olemasolu või kas liikmesriikidele jääb võimalus vastu võtta kolmandate riikide kodanikke ka siis, kui nimetatud tingimus ei ole täidetud?

- Millist korda tuleks kohaldada nende majandusmigrantide suhtes, kes tööturule ei sisene?

Kui vastuvõtu tingimuseks on vaba töökoha olemasolu (majandusvajaduste test) ning eeldades, et kasutatakse horisontaalset ELi majandusmigratsiooni lähenemisviisi, jääb

---

[11] Euroopa Liidu tasandil koordineerib liikmesriikide tööturuasutusi EURES (Euroopa tööturuasutuste süsteem). EURES on loonud ka Euroopa tööalase liikuvuse portaali (http://europa.eu.int/eures), kus alates 2005. aastast on veebiteenuste tehnoloogial põhineva IT platvormi abil näha kõik ametlikult välja kuulutatud vabad töökohad Euroopas.

võimalus kasutada „individuaalset hindamist“: kui tööandjad on avaldanud vaba töökoha teate lühikeseks ajavahemikuks ja ei ole sellele leidnud sobivaid kandidaate ELi tööturult, siis on neil lubatud palgata tööjõudu välismaalt. See süsteem, mis sõltub ELi vabade töökohtade kohta teavet levitavatest töövahenditest nagu EURES, võimaldab töölevõttu teataval määral kontrollida, et vähendada kuritarvitusi. Lisaküsimus on see, kas seda testi tuleks korrata või mitte, kui lühiajaline leping on lõppenud ja tööandja soovib seda pikendada.

- Kas teie arvates on majandusvajaduste test elujõuline süsteem? Kas seda tuleks kohaldada paindlikult, arvestades näiteks piirkondlike ja sektori omadustega või siis asjaomase ettevõtte suurusega?

- Kas peaks olema ette nähtud minimaalne ajavahemik, mille jooksul vaba töökoha teade tuleks avaldada, enne kui oleks alles võimalik kaaluda kolmandast riigist pärit kandidaadi sobivust ametikohale?

- Millised muud võimalused on tõhusalt tõestada, et kolmandast riigist pärit töötaja töölevõtt on vajalik?

- Kas pärast tööloa lõppemist tuleks majandusvajaduste testi korrata, kui töölepingut, mille põhjal kolmandast riigist pärit töötaja on tööle võetud, on pikendatud/pikendatakse?

Mitmed vabatahtlikud süsteemid tagaksid suurema paindlikkuse: nt võiks liikmesriik lugeda majandusvajaduste testi sooritatuks, kui töötaja aastasissetulek ja/või oskuste tase on kõrgem kehtestatud näitajast, ja/või asjaomane liikmesriik ei peaks esitama tõendeid selle kohta, et teatavates sektorites või piirkondades esineb tööjõunappus (rohelise kaardi süsteem). Sama kontseptsiooni võiks rakendada töötajate kvootide puhul, võimaldades seega liikmesriikidel säilitada oma rahvusvahelised kohustused kolmandate riikide ees.

- Milliseid alternatiivseid vabatahtlikke süsteeme võiks kavandada?

Veel üheks võimaluseks oleks kasutada ELi valikusüsteemi, et rahuldada vajadust oskustööliste järele, pidades eelkõige silmas pikaajalisi vajadusi. ELi tasandil võiks luua ühtse raamistiku (nt kogemused, haridus, keelteoskus, tööpakkumise/tööjõupuuduse olemasolu, liikmesriigis asuvad pereliikmed jne) ning seejärel iga liikmesriik saaks valida, kas seda kasutada või mitte, ja kui otsustatakse selle kasutuselevõtu poolt, siis kuidas seda kujundada oma tööturu vajadustest lähtuvalt. Veel üheks võimaluseks on mitme süsteemi olemasolu, nt üks vähekvalifitseeritud töötajatele (nt eelistades teatavas sektoris töötamise kogemust), teine keskmiselt kvalifitseeritud/kõrgelt kvalifitseeritud töötajatele (nt eelistades haridust, alles seejärel kogemust) ning liikmesriigid saaksid otsustada, millist kasutada. Selline süsteem võiks olla samaaegselt kasutuses nii „individuaalse hindamise" kui „rohelise kaardi“ süsteemiga. Liikmesriigid, kes soovivad sisse viia teatava oskustöö või teatavate sektorite puhul „tööotsija lube,“ võiksid seda teha.

Selles kontekstis võiks kasutusele võtta näiteks EURESi pakutavatel teenustel tugineva nn „arvelduskoja süsteemi,“ kus tööandja saaks näha kõigi ELi kandideerivate töötajate elulookirjeldusi, kui tal tekib vajadus värvata kolmandatest riikidest pärit töötajaid. Kui sobiv kandidaat on leitud, siis kolmanda riigi kodanik saaks liikmesriigi veebilehe abil kontrollida, kas ta vastab kehtestatud tingimustele, ning alustada vajalike lubade taotlemismenetlust.

- Kas valikusüsteemi saaks kasutada üldreeglina majandusmigrantide ELi tööturule vastuvõtul ning millised peaksid olema asjaomased kriteeriumid?

- Kuidas tagada tööandjatele kõikehõlmav juurdepääs kogu ELi tööotsijate CVdele ning kuidas tuleks selles kontekstis EURESi täiustada?

- Kas tuleks ette näha võimalus saada „tööotsija luba?“

2.3. Vastuvõtukord füüsilisest isikust ettevõtjate puhul

EL tasandil tuleks kehtestada ka kolmandate riikide kodanike ühtlustatud vastuvõtutingimused töötamiseks füüsilisest isikust ettevõtjana. Need tingimused erinevad alapunktis 2.2 esitatud tingimustest: nt kolmanda riigi kodanikult võidakse nõuda üksikasjaliku ja rahaliselt tasuva äriplaani esitamist, rahaliste vahendite olemasolu tõendamist ning tegevuse kasuliku mõju näitamist tööhõivele või asjaomase liikmesriigi majanduse arengule. Samas võiks olla lubatud paindlikkus, näiteks liikmesriikidele võiks jääda võimalus teatavaid sektoreid välistada või edendada jne.

- Kas Euroopa Liidul peaksid olema ühised reeglid kolmandatest riikidest pärit füüsilisest isikust ettevõtjate vastuvõtuks? Kui jah, siis millistest tingimustest lähtuvalt?

- Kas füüsilisest isikust ettevõtjatele, kes soovivad ELi kliendiga sõlmitud lepingu täitmiseks siseneda ELi turule lühemaks perioodiks kui üks aasta, tuleks ette näha paindlikum kord? Kui nii, siis missugune?

2.4. Töö- ja elamislubade taotlemine

Selline riiklik kord, mille käigus oleks korraga võimalik taotleda ühitatud elamis- kui tööluba (nn koondmenetlus), lihtsustaks olemasolevat korda. Kui riiki sisenemiseks nõutakse sissesõiduviisat, võiksid liikmesriigid jätkuvalt nõuda kas esialgset sissesõiduviisat või lugeda piisavaks konsulaadi poolt väljastatud ühitatud elamis- ja tööluba.

See luba ei mõjutaks riiklike haldusasutuste tegevust ega vastuvõtutingimusi. Enamikus liikmesriikides nõutakse kolmandate riikide kodanikelt tööloa olemasolu enne, kui vaadatakse läbi nende elamisloa taotlus: seepärast võib jääda mulje, et elamisloa andmine – tööloast erinevate kriteeriumide alusel – on koondmenetluse käigus peaaegu et automaatne, mis tegelikult ei ole komisjoni kavatsus.

Siin jääks alternatiivseks võimaluseks seda küsimust Euroopa Liidu tasandil mitte reguleerida. Kompromissina võiks kaaluda elamis- ja tööloa taotlemist koos, olgugi et lõpptulemusena väljastatakse ikka kaks erinevat luba siseriiklikest eeskirjadest lähtuvalt.

- Kas Euroopa Liidu tasandil peaks olema ühitatud „töö-ja elamisluba?“ Mis on selle head/halvad küljed?

- Või tuleks kehtestada kord, mille käigus oleks võimalik taotleda töö-ja elamisluba korraga?

- Kas on muid lisavõimalusi?

2.5. Võimalus vahetada tööandjat/sektorit

Võimalus vahetada tööandjat ja/või sektorit esimese Euroopa Liidus töötamise ajavahemiku jooksul on tihedalt seotud loaküsimusega ja töötaja vastuvõtutingimustega (alapunkt 2.2). Kui kolmanda riigi kodanik on vastu võetud mingi eriskeemi alusel, siis tema liikumist võib ajutiselt piirata selleks, et vältida vastuvõtutingimuste kuritarvitusi. Vastuvõtjariigi

majandusele tekib aga vaevalt probleem sellest, kui töötaja on vastu võetud sellise eriskeemi väliselt ja talle pakutakse tasuvamat tööd (majandusvajaduste testi alusel, kui vaja). Kui aga loa omanik on tööandja, siis töötaja võib sattuda olukorda, kus tema tulevane ELi tööandja teda põhjendamatult kontrollib või „omab."

- Kas kolmanda riigi töötaja liikumisele tema elukoha liikmesriigi tööturul peaks olema piiranguid? Kui jah, siis missugused (tööandja, sektor, piirkond jne) ning millistel asjaoludel ja kui kaua?

- Kes peaks olema loaomanik? Kas tööandja, töötaja või mõlemad koos?

2.6. Õigused

Migranttöötajatel peab olema turvaline õiguslik seisund[12] hoolimata sellest, kas nad soovivad tagasi pöörduda oma päritolumaale või saada alalisemat staatust. Enne pikaajalise elaniku staatuse saamist tuleb kolmanda riigi töötajaid samuti kohelda Euroopa Liidu kodanikega võrdsetel alustel, eelkõige mis puudutab nende majanduslikke ja sotsiaalseid põhiõigusi. Pikaajalise elaniku staatusega kaasneb rohkem õigusi, lähtudes õiguste diferentseerimise printsiibist riigis viibimise kestuse alusel.

- Millised eriõigused tuleks anda kolmandate riikide kodanikele, kes töötavad ajutiselt Euroopa Liidus?

- Kas teatavate õiguste andmise tingimuseks peaks olema minimaalne riigis viibitud aeg? Kui nii, siis milliste õiguste puhul ja kui pikk aeg?

- Kas lisasoodustused – nt paremad tingimused perekonna taasühinemiseks või pikaajalise elaniku staatuse saamiseks – on vajalikud, et riiki meelitada teatavatesse kategooriatesse kuuluvate kolmandate riikide kodanikke? Kui jah, siis miks ja missugused?

2.7. Kaasnevad meetmed: integratsioon, tagasipöördumine ja koostöö kolmandate riikidega

Nagu rõhutatud mitmetes komisjoni teatistes[13] ja nõukogu 19. mai 2003. aasta järeldustes migratsiooni ja arengu kohta, on edukaks ELi majandusmigratsiooni poliitikaks vaja juhtida sisserändevoogusid koostöös päritolu- ja transiidiriikidega, arvestades nende tegelikkust ja vajadusi. Lisaks nendele meetmetele on vaja vastuvõetud migrantide tugevat integreerimispoliitikat.

Järelikult koostöö kolmandate riikidega seadusliku migratsiooni ning potentsiaalsete migrantide sotsiaalse ja majandusliku integratsiooni valdkonnas peab lahendama mitmeid probleeme, nagu ajude väljavool, päritoluriikide investeeringud inimeste oskustesse, kes hiljem sealses majanduses ja ühiskonnas ei osale, migrantide raskused sotsiaalsete ja

---

[12] Euroopa Liidu õigusaktides on juba sätestatud mitmeid õigusi, nt nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ (pikaajalised elanikud), nõukogu määruse (EÜ) nr. 859/2003, millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr. 1408/71 sätteid (sotsiaalkindlustusalaste õigusaktide kooskõlastamine), ja kaks diskrimineerimisvastast direktiivi (direktiiv 2000/43/EÜ ja direktiiv 2000/78/EÜ). Lisaks on ELi direktiivid töötervishoiu ja tööohutuse ning töötingimuste kohta rakendatavad kõigi töötajate suhtes, vaatamata nende kodakondsusele. Sama kehtib ka enamiku Euroopa Liidu põhiõiguste hartas esitatud artiklite kohta.

[13] KOM(2004) 412; KOM(2002) 703.

kultuuriliste sidemete säilitamisel jne. Siin on oluline näidata, kuidas selliseid probleeme lahendada ja milliseid meetmeid rakendada, et soodustada ajutiste töötajate tagasipöördumist päritoluriiki pärast lepingu lõppemist ning taasintegreerida neid koduühiskonda. Võimalikud meetmed, mis soodustaksid mõlemapoolselt kasulikke situatsioone ja/või kompenseeriks võimalikke negatiivseid olukordi, on: ajakohase teabe edastamine Euroopa Liitu sissesõidu ja Euroopa Liidus elamise kohta, päritoluriikides tööhõive- ja koolituskeskuste loomine, kus õpetatakse oskusi, mille järele Euroopa Liidus on nõudlus, kultuuriloo- ja keeleõppe korraldamine, potentsiaalsete migrantide andmebaaside loomine oskuste/ametikohtade/sektorite lõikes (kompetentsusnõuded), kodumaale raha saatmise lihtsustamine ja kolmandatele riikidele sealt ELi lahkuvate töötajate väljaõppega seotud kulude hüvitamine. Eraldi küsimus on loomulikult see, kas teatavatele kolmandatele riikidele tuleks koostöölepingute raames anda eelisseisund nende kodanike vastuvõtuks.

Nagu juba esile toodud esimeses migratsiooni ja integratsiooni aastaaruandes, peab Euroopa Liit jätkuvalt paremini püüdma integreerida olemasolevaid ja tulevasi migrante nii tööturule kui vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda. Äsja saabunud immigrantidele ettenähtud sissejuhatavad programmid, mis hõlmavad eelkõige keele-, ühiskonna- ja vastuvõtva liikmesriigi põhinormide ja väärtuste õpet, on liikmesriikides muutumas üha tähtsamaks.

- Milliseid lisameetmeid oleks vaja, et lihtsustada majandusmigrantide vastuvõttu ja integratsiooni nii Euroopa Liidu kui ka päritoluriikide tasandil?

- Lähtudes Euroopa Liidu arengupoliitikast, mida saaks Euroopa Liit ära teha ajude ringluse soodustamisel ja ajude väljavoolu võimalike kahjulike mõjude lahendamisel?

- Kas arengumaadele tuleks hüvitada (kelle poolt ja kuidas) nende tehtud investeeringud inimestesse, kes sealt lahkuvad Euroopa Liitu? Kuidas saaks negatiivseid mõjusid vähendada?

- Kas vastuvõtvatel riikidel ja kodumaal on kohustus tagada ajutiste majandusmigrantide kodumaale tagasipöördumine? Kui jah, siis milliste asjaolude korral?

- Kuidas saaks tagasipöördumist korraldada nii, et see oleks kasulik nii vastuvõtvale riigile kui kodumaale?

- Kas teatavate kolmandate riikide suhtes tuleks kehtestada vastuvõtu eelistingimused ja kuidas?

- Kas selliseid eeliseid tuleks siduda eri raamistikega nagu Euroopa naaberriikide poliitika ja laienemiseelsed strateegiad?

3. JÄRELDUS

Komisjon on arvamusel, et majandusmigrantide vastuvõtt on iga sisserändepoliitika nurgakivi ning seepärast tuleks Euroopa tasandil sellele küsimusele läheneda ühenduse ühtse sisserändepoliitika järkjärgulise arengu kontekstis. Selles rohelises raamatus püüdis komisjon avada põhiprobleemide olemust ning esitas mitmeid valikuid, mis võiksid saada ühtse ELi raamistiku osaks. Kõnealune süsteem peaks olema läbipaistev, mittebürokraatlik ja laitmatult toimiv. See peaks toimima kõigi asjaomaste isikute – migrantide, lähetavate ja vastuvõtvate riikide – huvides. Majandusmigrantide sisserändevoogude suurendamise ja nende vastuvõtu

soodustamise poliitika intensiivistamisel peavad Euroopa Liit ja liikmesriigid pöörama tõsist tähelepanu võimalikele sellistele negatiivsetele mõjudele nagu inimeste väljavool nende päritolumaalt.

Rohelise raamatu põhieesmärk on kutsuda esile reageeringuid ja algatada laiapõhjaline arutelu asjaomaste huvirühmade vahel. Nõukogu, Euroopa Parlamenti, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteed, regioonide komiteed, riiklikke, piirkondlikke ja kohalikke omavalitsusi (kaasa arvatud töötajate ametiorganisatsioone ja ametiühinguid), valitsusväliseid organisatsioone, kandidaatriike, kolmandaid partnerriike, akadeemilisi ja muid kodanikuühiskonna organisatsioone ning üksikisikuid kutsutakse üles andma oma panus. Kui kõikehõlmavad konsultatsioonid on lõppenud, siis vastavalt Haagi programmis sätestatule esitab komisjon 2005. aasta lõpuks seadusliku migratsiooni poliitika kava, mis hõlmab ka vastuvõtukorda.

Et valmistuda 2005. aasta avalikuks ärakuulamiseks majandusmigratsiooni kohta, palub komisjon huvitatud pooltel esitada kirjalikud seisukohad järgmisele aadressile hiljemalt 15. aprilliks 2005. aastal:

The Director General

Directorate General Justice, Freedom and Security

European Commission

B-1049 Brussels

jls-economic-migration@cec.eu.int

BIJLAGE

BIBLIOGRAPHY

***A. Legislative instruments and proposals*:**

(1) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

(2) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006);

(3) Proposal for a Council Directive on the conditions of admission of third-country nationals for the purpose of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service - COM(2002) 548; political agreement reached in March 2004;

(4) Proposal for a Council Directive on a specific admission procedure for third country researchers - COM(2004) 178;

(5) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities - COM(2001) 386;

(6) Council Regulation (EEC) No 1612/1968 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference");

(7) Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

(8) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

(9) Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

(10) Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality.

B. Commission Communications:

(1) Communication from the Commission "Study on the links between legal and illegal immigration" - COM (2004) 412 final;

(2) First Annual Report on Migration and Integration - COM(2004) 508 final;

(3) Communication from the Commission on immigration, integration and employment - COM(2003) 336 final;

(4) Communication from the Commission on integrating migration issues in the EU's relations with third countries - COM(2002) 703 final.

C. Studies:

(1) Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC.

(2) Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.