EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.1.2005
KOM(2004) 811 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

TALOUDELLISISTA SYISTÄ TAPAHTUVAN MAAHANMUUTON HALLINNASSA SOVELLETTAVASTA EU:N STRATEGIASTA

(komission esittämä)

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto 3

2. EU:n suhtautuminen työvoimaperusteiseen maahanmuuttoon 5

2.1. Kuinka kattava yhdenmukaistaminen on tarpeen Euroopan unionissa? 5

2.2. Palkattujen työntekijöiden maahanpääsyyn sovellettavat menettelyt 6

2.2.1 Kotimaisen työvoiman suosiminen 6

2.2.2 Maahanpääsyyn sovellettavat järjestelmät 8

2.3. Itsenäisten ammatinharjoittajien maahanmuutossa sovellettavat menettelyt 9

2.4. Työ- ja oleskelulupahakemukset 10

2.5. Mahdollisuus vaihtaa työnantajaa/toimialaa 10

2.6. Oikeudet 11

2.7. Liitännäistoimenpiteet: kotouttaminen, palauttaminen ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa 11

3. Päätelmät 12

LIITE 15

1. JOHDANTO

Tämän vihreän kirjan tavoitteena on käynnistää perusteellinen keskustelu tarkoituksenmukaisesta yhteisön säännöstöstä, jota sovellettaisiin taloudellisista syistä maahan muuttaviin henkilöihin, sekä tällaisen yhteisen sääntelykehyksen tuottamasta lisäarvosta. EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden lisäksi kansalaisyhteiskunnan edustajien toivotaan osallistuvan keskusteluun. Komissio järjestää vuonna 2005 julkisen kuulemiskierroksen, jonka aikana asiasta neuvotellaan kaikkien sidosryhmien kanssa.

Tässä vihreässä kirjassa käsitellään taloudellisista syistä maahan muuttavien kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsymenettelyjä. EU:n kansalaisten vapaata liikkumista unionin alueella ei käsitellä. Yhteisön työmarkkinoiden toteuttamisesta keskustellaan muussa yhteydessä.

EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 3 alakohdassa määrätään, että neuvosto toteuttaa *”maahanmuuttopolitiikkaa koskevat toimenpiteet seuraavilla aloilla: a) maahantuloa ja oleskelua koskevat edellytykset sekä menettelyt ja määräykset pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämisessä jäsenvaltioissa, …”*. Tampereella lokakuussa 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen komissio on jo pyrkinyt aloittamaan kattavan keskustelun taloudellisista syistä tapahtuvaa maahanmuuttoa koskevasta strategisesta hankkeesta. Komissio antoi vuonna 2001 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten.[1] Euroopan unionin muut toimielimet antoivat myönteiset lausunnot[2], mutta neuvostossa asiakirja oli vain ensimmäisessä käsittelyssä.

Komissio katsoo, että on aika käsitellä kysymystä uudestaan maahanmuuttoasioissa kolmen viime vuoden aikana tapahtuneen kehityksen valossa. Thessalonikissa 19–20. heinäkuuta 2003 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston kokouksessa korostettiin poliittisella tasolla tarvetta tutkia oikeudellisia keinoja, jotta kolmansien maiden kansalaiset voivat muuttaa unionin alueelle ottaen huomioon jäsenvaltioiden vastaanottokyvyn. Sopimuksessa Euroopan unionin perustuslaista, jonka Brysselissä 17–18. kesäkuuta 2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi, todetaan seuraavaa: *”Unioni kehittää yhteisen maahanmuuttopolitiikan, jolla pyritään kaikissa vaiheissa varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta […]”*.[3]

Komissio on korostanut tarvetta tarkastella maahanmuuttopolitiikkaa pidemmällä aikavälillä[4] ottaen huomioon väestökehityksen laskusuuntauksen ja väestön vanhenemisen vaikutukset talouteen sekä erityisesti taloudellisista syistä tapahtuvaa maahanmuuttoa koskevan strategian vaikutukset kilpailukykyyn ja Lissabonin tavoitteiden täyttymiseen. Tämä yhteiskunnallinen trendi on lisännyt keskustelua EU:hun suuntautuvasta maahanmuutosta, vaikka jäsenvaltioiden onkin itse päätettävä kuinka paljon maahanmuuttajia ne päästävät maahan. Käytännössä yleinen työllisyysaste laskee väestörakenteen muuttumisen vuoksi vaikka Lissabonin työllisyystavoitteet saavutettaisiin vuoteen 2010 mennessä. Maahanmuuttovirtojen säilyessä ennallaan Euroopan unionin 25 jäsenvaltion työikäinen väestö supistuu ja

---

1 KOM(2001) 386.

2 Euroopan parlamentin lausunto 12.2.2003 (A5-0010/2003); Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto 16.1.2002 (SOC/084, CES 28/2002); alueiden komitean lausunto 13.3.2002 (CdR 386/2001).

3 III-267 artikla.

4 KOM(2003) 336.

palkkatyössä olevien henkilöiden lukumäärä vähenee noin 20 miljoonalla vuosina 2010–2030. Tällaisella kehityksellä on valtava vaikutus yleiseen talouskasvuun, sisämarkkinoiden toimintaan sekä EU:n yritysten kilpailukykyyn.

Vaikka maahanmuutto ei ratkaise väestön ikääntymisen aiheuttamia ongelmia, tarvitaan kestävällä pohjalla olevia maahanmuuttovirtoja, jotta voidaan täyttää EU:n työmarkkinoiden tarpeet ja varmistaa kilpailukyvyn säilyminen. Lisäksi maahanmuuttajien merkitys yrittäjien keskuudessa kasvaa koko ajan. EU:n on myös otettava huomioon se, että maailman keskeisillä talousalueilla kilpaillaan jo nyt maahanmuuttajista, joita tarvitaan talouselämässä. Juuri tämän vuoksi on varmistettava, että taloudellista maahanmuuttoa koskevilla EU:n käytänteillä annetaan unionin alueelle päästetyille henkilöille vakaa oikeudellinen asema ja taatut oikeudet, jotka edistävät integroitumista.

EU:n strategisen aloitteen tarvetta lisää vielä se tosiseikka, että ilman sitä siirtolaiset pystyvät todennäköisesti helpommin kiertämään kansallista lainsäädäntöä ja muita säännöksiä. Jos taloudellisista syistä muuttavien henkilöiden maahanpääsylle ei ole yhdenmukaisia ehtoja, EU:hun saapuu todennäköisesti yhä enemmän laittomasti kolmansien maiden kansalaisia, joilla ei ole mitään takuuta työpaikasta eikä mahdollisuutta aloittaa normaalia elämää jäsenvaltioissa.

Komissio on selvillä siitä, että päätökset taloudellisten syiden vuoksi maahanmuuttoa anovien henkilöiden hyväksymisestä työnhakijoiksi tehdään jäsenvaltioissa. Perustuslakisopimuksen luonnoksessa määrätään, että *”Tämä artikla* [III-267] *ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen päättää siitä, kuinka paljon kolmansista maista tulevia kolmansien maiden kansalaisia päästetään niiden alueelle hakemaan työtä palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana.”* Päätös päästää kyseisiä kolmansien maiden kansalaisia yhden jäsenvaltion alueelle vaikuttaa kuitenkin myös muihin jäsenvaltioihin (oikeus matkustaa Schengen-alueella, tarjota palveluja muissa jäsenvaltioissa ja muuttaa muihin jäsenvaltioihin, kun EU:n alueella pitkään oleskelleen asema on saatu, sekä kolmansien maiden työtekijöiden päästämisestä EU:n työmarkkinoille aiheutuvat seuraukset), ja lisäksi EU:lla on kansainvälisiä velvoitteita tietyntyyppisten taloudellisten siirtolaisten suhteen. Tämän vuoksi komissio katsoo, että on syytä sopia EU:n tasolla läpinäkyvistä, yhtenäisemmistä säännöistä, joita sovelletaan taloudellisista syistä jäsenvaltioiden alueelle pyrkiviin maahanmuuttajiin.

Edellä esitetyt seikat sekä EU:n tasolla päätettyjen toimien mahdollisesti tuoman lisäarvon määrittäminen muodostavat perustan tällä alalla toteutettaville toimille. Toimet on myös toteutettava siten, että jäsenvaltioille ja kolmansien maiden kansalaisille koituu mahdollisimman vähän hallinnollisia muodollisuuksia.

Tässä vihreässä kirjassa ei pyritä kuvailemaan käytänteitä EU:n 25 jäsenvaltiossa eikä vertailemaan niitä muualla maailmassa sovellettaviin käytänteisiin. Tavoitteena on sen sijaan määrittää keskeiset kysymykset ja mahdolliset vaihtoehdot, joita taloudellista maahanmuuttoa koskevassa EU:n sääntelykehyksessä voidaan soveltaa. Komissio ottaa huomioon varaumat ja epäilykset, jotka jäsenvaltiot esittivät vuoden 2001 direktiiviehdotuksesta käytyjen neuvottelujen aikana, ja ehdottaa vaihtoehtoisia lähestymistapoja.

Eurooppa-neuvosto korosti kokouksessaan 4–5. marraskuuta 2004 Haagin ohjelman mukaisesti vihreästä kirjasta käydyn keskustelun merkitystä, ja katsoi vihreän kirjan muodostavan yhdessä jäsenvaltioiden parhaiden käytänteiden (joilla on tärkeä merkitys Lissabonin strategian täytäntöönpanossa) kanssa perustan laillista maahanmuuttoa ”*koskevalle toimintapoliittiselle suunnitelmalle ja maahanpääsymenettelyille, joilla voidaan tyydyttää*

nopeasti siirtotyövoiman vaihtelevaa kysyntää työmarkkinoilla."[5] Komissio esittää kyseisen suunnitelman ennen vuoden 2005 loppua.

2. EU:N SUHTAUTUMINEN TYÖVOIMAPERUSTEISEEN MAAHANMUUTTOON

Komissio katsoo, että taloudellisiin syihin perustuvaa maahanmuuttoa koskevasta EU:n politiikasta käytävissä neuvotteluissa tulisi keskittyä tiettyihin avainkysymyksiin, jotka ovat yhteydessä toisiinsa vaikka eivät katakaan kaikkia asian kannalta merkityksellisiä seikkoja. Ehdotetuista vaihtoehdoista voidaan muodostaa useita yhdistelmiä sen mukaan, mihin lopputulokseen pyritään.

2.1. Kuinka kattava yhdenmukaistaminen on tarpeen Euroopan unionissa?

Koska kolmansien maiden kansalaisten pääsy työmarkkinoille on arkaluontoinen kysymys, komissio katsoo että yhteisön tason toimiva politiikka on otettava tällä alalla käyttöön asteittain, jotta siirtyminen kansallisista säännöksistä yhteisön säännöksiin sujuu joustavasti. Taloudellisista syistä maahan pyrkivien henkilöiden kohtelua koskevien säännösten tulisi siis olla "ensimmäisen vaiheen lainsäädäntöä", jossa annetaan tietyt yhteiset määritelmät, kriteerit ja menettelyt ja jätetään jäsenvaltioiden päätettäväksi, kuinka ne ottavat huomioon työmarkkinoidensa erityispiirteet. On muistettava, että perustuslakiluonnoksessa jätetään jäsenvaltioiden harkittavaksi, kuinka paljon työnhakijoita ne haluavat päästää alueelleen. Koordinointijärjestelmä, jonka puitteissa kansallisia kiintiöitä käyttävät jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle käytänteiden täytäntöönpanosta ja tuloksista, voisi olla hyödyksi arvioitaessa koko EU:n työmarkkinoiden tarpeita ja tehtäessä päätöksiä EU:n yhteisestä laillisen maahanmuuton politiikasta sekä tehokkaammasta ja paremmin koordinoidusta menettelystä, joka on sekä jäsenvaltioiden että maahanmuuttajien etujen mukainen.

Komissiolla on useita vaihtoehtoja, kun harkitaan EU:n tulevan lainsäädännön soveltamisalaa. Eräs vaihtoehto on, että sovelletaan alkuperäisen direktiiviehdotuksen mukaisesti **horisontaalista lähestymistapaa**, joka kattaa kolmannen maan kansalaisen maahantulon ja asumisen edellytykset, kun tämä oleskelee jäsenvaltion alueella yli kolme kuukautta palkattuna työntekijänä, itsenäisenä ammatinharjoittajana tai muuta taloudellista toimintaa harjoittaen. Yksityiskohtaisemmilla säännöksillä voitaisiin säännellä kausityöntekijöiden, sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden ja muiden vastaavien henkilöiden asemaa. Näin voitaisiin luoda taloudellisista syistä tapahtuvaa maahanmuuttoa koskeva kattava yhteinen sääntelykehys, joka olisi kuitenkin erittäin joustava.

Opiskelijoiden[6] ja tutkijoiden[7] maahanpääsystä annettujen direktiiviehdotusten mukaisesti voitaisiin harkita useita **alakohtaisia säädösehdotuksia.** Näissä voitaisiin käsitellä kausityöntekijöitä, sisäisen siirron saaneita työntekijöitä, korkeakoulutettuja ja muita erityistaitoja omaavia maahanmuuttajia, sopimusperusteisten palvelujen tarjoajia ja/tai muita henkilöryhmiä. Kolmansista maista tulevien työntekijöiden maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä kehyksestä voitaisiin siis toistaiseksi luopua. Yhteiset säännökset olisi tällä tavalla helpompi hyväksyä.

---

5 Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät, liite 1, kohta III 1.4.
6 KOM(2002) 548.
7 KOM(2004) 178.

Yksi vaihtoehto voisi olla **yhteisen nopeutetun menettelyn** luominen, jonka puitteissa maahanmuuttajia voitaisiin päästää maahan silloin, kun esiintyy erityisen suurta työvoiman tai ammattitaidon tarvetta. Menettely aloitettaisiin aina, kun tietty määrä jäsenvaltioita saa neuvostolta luvan päästää maahanmuuttajia maahan nopeutetulla menettelyllä. Näin vältettäisiin tarpeetonta ja mahdollisesti haitallista kilpailua jäsenvaltioiden välillä niiden rekrytoidessa yksittäisiin ammattiryhmiin kuuluvia henkilöitä.

- Kuinka kattavaa EU:n politiikkaa työvoimaperusteisessa maahanmuutossa tarvitaan, ja mitä Euroopan yhteisön toimia tarvittaisiin?
- Pitäisikö EU:n maahanmuuttolainsäädännön muodostaa kattava oikeudellinen kehys, jota sovelletaan lähes kaikkiin EU:n alueelle pyrkiviin kolmansien maiden kansalaisiin, vai pitäisikö siinä keskittyä maahanmuuttajien erityisryhmiin?
- Pitäisikö lainsäädännössä valita alakohtainen lähestymistapa? Mihin maahanmuuttajien ryhmään sitä tulisi ensisijaisesti soveltaa ja miksi?
- Olisiko mielestänne harkittava muita lähestymistapoja (esimerkiksi EU:n nopeutettu menettely)? Haluatteko ehdottaa muita vaihtoehtoja?

2.2. Palkattujen työntekijöiden maahanpääsyyn sovellettavat menettelyt

Ennen kolmannesta maasta tulevan työntekijän päästämistä maahan jäsenvaltiot edellyttävät yleensä todisteita siitä, että kyseisiä työtehtäviä ei voida hoitaa kotimaisella työvoimalla (taloudellinen tarveharkinta). Jotkin jäsenvaltiot päästävät maahan erityisryhmiä edustavia työntekijöitä (esimerkiksi erittäin ammattitaitoisia työntekijöitä tai sellaisten toimi- tai ammattialojen työntekijöitä, joilla on työvoimapulaa) erityismenettelyjen nojalla (nopeutettu menettely, vihreä kortti jne.). Näitä lähestymistapoja voitaisiin tutkia EU:n tasolla. EU:n tulisi hyödyntää myös muualla maailmassa saatuja kokemuksia.[8]

2.2.1. Kotimaisen työvoiman suosiminen

Yhteisön etuuskohtelun periaatteen mukaan *jäsenvaltiot ottavat huomioon pyynnöt, jotka koskevat pääsyä niiden alueelle työskentelyä varten, ainoastaan kun jossakin jäsenvaltiossa tarjolla olevaan työhön ei voida käyttää kansallista tai yhteisön työvoimaa tai yhteisön ulkopuolista työvoimaa, joka oleskelee pysyvästi ja laillisesti kyseisessä jäsenvaltiossa ja joka jo kuuluu kyseisen jäsenvaltion tavanomaisiin työmarkkinoihin*.[9] Useat jäsenvaltiot rajaavat kuitenkin yhteisön etuuskohtelun ulkopuolelle tiettyihin ryhmiin kuuluvat taloudellisista syistä maahan muuttavat henkilöt (sisäisen siirron saaneet avainhenkilöt, kansainvälisesti tunnetut esiintyvät taiteilijat jne.).

Keskeinen kysymys on, pitäisikö etuuskohtelua soveltaa jäsenvaltiossa jo oleskeleviin kolmansista maista tulleisiin työntekijöihin antamalla heille etusija suhteessa vastatulleisiin

---

8 ”Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants” (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): ks. liite.

9 Neuvoston asetukseen (ETY) N:o 1612/68 liittyvä 20. kesäkuuta 1994 annettu neuvoston päätöslauselma. On huomattava, että 16. huhtikuuta 2003 allekirjoitetussa liittymissopimuksessa annetaan jäsenvaltioiden työmarkkinoille pääsyn osalta etusija työntekijöille, jotka ovat jäsenvaltioiden kansalaisia, ja jätetään kolmansien maiden kansalaiset toissijaiseen asemaan.

kolmansien maiden kansalaisiin. On muistettava, että vuodesta 2006 pitkään oleskelleen henkilön aseman saaneet henkilöt saavat etusijan suhteessa vastatulleisiin maahanmuuttajiin siinä jäsenvaltiossa, johon he ovat muuttaneet; lisäksi heillä on oikeus muuttaa ja asettautua toiseen jäsenvaltioon opiskelua, työntekoa tai muuta tarkoitusta varten.[10] On päätettävä, pitäisikö tällainen etuuskohtelu ulottaa (pitkään oleskelleen henkilön aseman saaneiden lisäksi) koskemaan kolmansien maiden kansalaisia, jotka oleskelevat muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, missä työvoimapulaa esiintyy. Tämä ei rajoittaisi kyseisen muun jäsenvaltion oikeutta päättää, kuka sen alueelle päästetään, mutta työntekijöiden palkkaaminen helpottuisi ja puuttuvaa työvoimaa ja ammattitaitoa pystyttäisiin täydentämään nopeasti ja tehokkaasti. EU:lla olisi näin reservissä työvoimaa, joka on jo integroitumassa jäsenvaltioihin.

Etuuskohtelua voitaisiin kenties soveltaa myös niihin henkilöihin, jotka ovat jo työskennelleet EU:ssa muutaman vuoden ajan ennen palaamistaan tilapäisesti omaan maahansa. Näin voitaisiin tehostaa ns. osaamiskiertoa antamalla kolmansista maista lähtöisin oleville työntekijöille mahdollisuus yrittää muuttaa takaisin kotimaahansa tietäen, että heitä kohdellaan suotuisasti, jos he haluavat jatkossa työskennellä uudestaan EU:n alueella.

- Kuinka voidaan varmistaa, että yhteisön etuuskohtelun periaatetta sovelletaan tarkoituksenmukaisesti?
- Onko yhteisön etuuskohtelun voimassa oleva määritelmä edelleen käyttökelpoinen? Jos vastaus on ei, kuinka sitä pitäisi muuttaa?
- Ketkä ovat sisäisen siirron saaneiden avainhenkilöiden lisäksi sellaisia taloudellisista syistä maahan muuttavia henkilöitä, joihin yhteisön etuuskohtelua ei kenties voida soveltaa?
- Onko pitkään oleskelleen henkilön aseman saaneiden henkilöiden lisäksi kolmansien maiden kansalaisten muodostamia ryhmiä, joille olisi annettava etuoikeus työmarkkinoille pääsyyn suhteessa vastatulleisiin kolmansien maiden työntekijöihin?
- Pitäisikö sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat tilapäisesti poistuneet EU:n alueelta työskenneltyään siellä tietyn ajan, antaa tarkasti rajattu etuoikeus EU:n työmarkkinoille pääsyyn?
- Hyödyttäisikö kolmansista maista tulevien työntekijöiden oikeus siirtyä helposti jäsenvaltiosta toiseen EU:n taloutta ja kansallisia työmarkkinoita? Kuinka tämä voitaisiin toteuttaa tehokkaasti käytännössä? Mitä rajoituksia/helpotuksia tarvittaisiin?
- Kuinka Euroopan julkiset työnvälityspalvelut (European Public Employment Services) ja Euroopan työnvälityspalvelun (EURES) ammatillisen liikkuvuuden portaali[11] voivat edistää kolmansista maista tulevien henkilöiden työvoimaperusteista maahanmuuttoa?

[10] Neuvoston direktiivi 2003/109/EY.

[11] Jäsenvaltioiden julkisia työnvälityspalveluja koordinoidaan EU:n tasolla Euroopan työnvälityspalvelun (EURES) kautta. EURES:in puitteissa on perustettu ammatillisen liikkuvuuden portaali (http://europa.eu.int/eures), jossa kaikki EU:n avoimet työpaikat ovat nähtävillä web-palveluteknologiaan perustuvan keskitetyn tietopalvelun kautta vuodesta 2005.

2.2.2. Maahanpääsyyn sovellettavat järjestelmät

Sovellettavan järjestelmän lisäksi on neuvoteltava seuraavasta erityiskysymyksestä: pitäisikö kolmansien maiden kansalaiset päästää EU:n työmarkkinoille ainoastaan siinä tapauksessa, että tarjolla on nimetty työpaikka, vai voitaisiinko soveltaa joustavampia järjestelmiä (esim. vihreät kortit), joilla hankitaan työntekijöitä täyttämään työmarkkinoiden lyhyt- ja pitkäaikaisia tarpeita? Lisäksi on ratkaistava, mitä menettelyä sovelletaan niihin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka pyrkivät EU:n alueelle harjoittaakseen taloudellista toimintaa (esimerkiksi EU:n ulkopuolella toimivan työnantajan ja EU:n alueella toimivan asiakkaan välisen palvelusopimuksen nojalla), mutta jotka eivät varsinaisesti asettaudu EU:n työmarkkinoille.

- Pitäisikö kolmansien maiden kansalaisia päästää EU:n työmarkkinoille vain sillä ehdolla, että tarjolla on nimettyjä työpaikkoja, vai pitäisikö jäsenvaltioilla olla mahdollisuus päästää kolmansien maiden kansalaisia maahan ilman tällaista ehtoa?

- Mitä menettelyä tulisi soveltaa taloudellisista syistä maahan tuleviin henkilöihin, jotka eivät asettaudu työmarkkinoille?

Jos maahanpääsyn ehtona on nimetty avoin työpaikka (taloudellinen tarveharkinta), ja taloudellisista syistä tapahtuvaan maahanpääsyyn sovelletaan EU:n horisontaalista lähestymistapaa, voitaisiin pyrkiä ”yksilölliseen arviointiin”. Tämä tarkoittaa sitä, että jos työnantajan avoimeksi ilmoittamaan työpaikkaan ei ole tietyssä ajassa tullut vaatimukset täyttäviä hakemuksia EU:n työmarkkinoilta, työntekijä voidaan palkata EU:n ulkopuolelta. Tällaisella järjestelmällä, jonka edellytyksenä olisi EURES:in kaltaisen tietojärjestelmän käyttäminen ilmoitettaessa työpaikoista koko EU:n alueella, voitaisiin jossain määrin valvoa työntekijöiden palkkaamista ja rajoittaa väärinkäytöksiä. Olisi myös harkittava, onko taloudellista tarveharkintaa sovellettava uudestaan määräaikaisen työsuhteen päättyessä, kun työnantaja haluaa jatkaa työsuhdetta.

- Onko taloudellinen tarveharkinta mielestänne käyttökelpoinen menetelmä? Pitäisikö sitä soveltaa joustavasti ottaen huomioon esimerkiksi alueelliset ja alakohtaiset erityispiirteet tai yrityksen koko?

- Pitäisikö työpaikka laittaa tietyksi vähimmäisajaksi julkiseen hakuun EU:ssa ennen kuin voidaan harkita EU:n ulkopuolisesta maasta tulevan henkilön palkkaamista?

- Miten muuten voidaan osoittaa, että työtehtävään tarvitaan EU:n ulkopuolista työvoimaa?

- Pitäisikö taloudellista tarveharkintaa soveltaa uudelleen työluvan voimassaoloajan umpeutuessa, jos työsopimus (jonka nojalla työntekijä on päästetty maahan) on uusittu tai aiotaan uusia?

Joustavuutta voitaisiin lisätä useilla vaihtoehtoisilla järjestelmillä: jäsenvaltiot voisivat katsoa taloudellisen tarpeen vaatimuksen täyttyvän tietyn tulotason ylittyessä ja/tai tietyllä ammattitaidon tasolla, tai työvoimapulaa ei tarvitsisi todistaa tietyillä jäsenvaltion määrittämillä aloilla tai alueilla (vihreän kortin järjestelmä). Samaa käytäntöä voitaisiin soveltaa myös työntekijäkiintiöihin, jolloin jäsenvaltiot voisivat noudattaa kolmansille maille antamiaan kansainvälisiä sitoumuksia.

- Mitä vaihtoehtoisia järjestelmiä voitaisiin soveltaa?

Toinen mahdollisuus olisi soveltaa EU:n valintajärjestelmää erityistä ammattitaitoa vaativilla aloilla varsinkin pitkällä aikavälillä. EU:n tasolla voitaisiin perustaa yhteiset puitteet (vaadittava ammatillinen kokemus, koulutus, kielitaito, työpaikkatarjonta/työvoimapula, jäsenvaltiossa asuvat perheenjäsenet jne.), ja jäsenvaltiot voisivat päättää, sovelletaanko kyseisiä puitteita ja kuinka ne mukautetaan vastaamaan jäsenvaltion työmarkkinoiden tarpeita. Järjestelmiä voisi olla myös useita, esimerkiksi erillinen järjestelmä vähän koulutetuille työntekijöille (painotetaan kokemusvuosia tietyllä alalla) sekä keskimääräisesti ja korkeasti koulutetuille työntekijöille (painotetaan ensisijaisesti koulutusta ja toissijaisesti kokemusta). Jäsenvaltiot voisivat päättää, mitä järjestelmää sovelletaan. Tällaista järjestelmää voitaisiin soveltaa sekä yksilöllisen arvioinnin että vihreän kortin järjestelmän rinnalla. Jäsenvaltiot voisivat lisäksi halutessaan ottaa esimerkiksi määrätyillä aloilla ja ammattiryhmissä käyttöön ns. työnhakijaluvat.

Tähän liittyen olisi hyödyllistä perustaa esimerkiksi EURES:in palveluihin perustuva järjestelmä, josta työnantaja näkisi työnhakijoiden ansioluettelot koko EU:n alueella, kun tarve kolmansista maista tulevien työntekijöiden palkkaamiseen syntyy. Sopivan ehdokkaan löytyessä kolmannen maan kansalainen voisi tarkistaa jäsenvaltion Internet-sivustosta, täyttääkö hän vaatimukset, ja aloittaa lupien hakumenettelyn.

- Voitaisiinko valintajärjestelmää soveltaa yleisesti EU:n tasolla harkittaessa taloudellisista syistä maahan pyrkivien päästämistä EU:n työmarkkinoille? Mitkä olisivat asianmukaiset kriteerit?

- Miten työnantajat saisivat kattavasti käyttöönsä työnhakijoiden ansioluettelot koko EU:n alueella? Miten EURES-järjestelmää voitaisiin kehittää tässä suhteessa?

- Olisiko harkittava ns. työnhakijaluvan käyttöönottoa?

2.3. Itsenäisten ammatinharjoittajien maahanmuutossa sovellettavat menettelyt

Itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä koskevat yhtenäiset ehdot voitaisiin ottaa käyttöön EU:n tasolla. Nämä ehdot poikkeaisivat myös 2.2 jakson mukaisista ehdoista. Kolmannen maan kansalaista voitaisiin pyytää esittämään yksityiskohtainen, taloudellisesti toteuttamiskelpoinen liiketoimintasuunnitelma ja osoittamaan taloudellisten resurssiensa riittävyys sekä ammatinharjoittamisen myönteiset vaikutukset kyseisen jäsenvaltion työllisyyteen tai talouskehitykseen. Järjestelmän joustavuutta voitaisiin säädellä ja jäsenvaltioilla voisi esimerkiksi olla mahdollisuus suosia joitakin aloja tai evätä maahanpääsy tiettyjen alojen yrittäjiltä.

- Pitäisikö EU:lla olla yhteiset säännöt, joita sovellettaisiin itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiviin kolmansien maiden kansalaisiin? Jos vastaus on kyllä, millaisin edellytyksin?

- Pitäisikö soveltaa joustavampia menettelyjä niihin itsenäisiin ammatinharjoittajiin, jotka pyrkivät EU:n alueelle vuotta lyhyemmäksi ajaksi EU:n alueelle sijoittautuneen asiakkaan kanssa tehdyn sopimuksen nojalla? Jos kyllä, millaisia muutoksia?

2.4. Työ- ja oleskelulupahakemukset

Voimassa olevia menettelyjä voitaisiin yksinkertaistaa siten, että yhdistettyä työ- ja oleskelulupaa haettaisiin keskitetyllä kansallisella hakumenettelyllä. Jos jäsenvaltio edellyttää maahantuloviisumia, se voisi joko edelleen vaatia alkuperäistä maahantuloviisumia tai pitää konsulaattinsa myöntämää yhdistettyä työ- ja oleskelulupaa riittävänä.

Yhdistetty lupa ei vaikuttaisi kansallisten hallintojärjestelmien sisäisiin menettelyihin eikä maahanpääsyn ehtoihin. Useimmissa jäsenvaltioissa kolmansien maiden kansalaisilla on oltava työlupa ennen kuin oleskelulupahakemus otetaan käsittelyyn. Tämän vuoksi saattaa syntyä vaikutelma, että oleskelulupa – jonka saaminen perustuu eri kriteereihin kuin työlupa – myönnettäisiin yhdistetyssä menettelyssä lähes automaattisesti. Tämä ei kuitenkaan ole komission tavoite.

Asia voitaisiin myös jättää EU:n sääntelyn ulkopuolelle. Kompromissiratkaisuna voitaisiin ottaa käyttöön yhteinen hakemus sekä työ- että oleskeluluvalle, vaikka lopputuloksena myönnettäisiin kansallisten sääntöjen mukaisesti kaksi erillistä lupaa.

- Olisiko EU:n tasolla otettava käyttöön yhdistetty työ- ja oleskelulupa? Mitkä olisivat sen hyödyt/haitat?
- Olisiko edellisen sijaan otettava käyttöön yhteinen hakemus, jolla haetaan sekä työ- että oleskelulupaa?
- Haluatteko ehdottaa muita vaihtoehtoja?

2.5. Mahdollisuus vaihtaa työnantajaa/toimialaa

Mahdollisuus vaihtaa työnantajaa ja/tai toimialaa työskenneltäessä ensi kertaa EU:n alueella riippuu suuresti siitä, kuka on työluvan haltija ja mitkä ovat työntekijän maahanpääsyn edellytykset (2.2 jakso). Jos kolmannen maan kansalainen on päästetty EU:n alueelle erityisjärjestelmän puitteissa, hänen liikkuvuuttaan voitaisiin rajoittaa tilapäisesti, jotta estetään maahanpääsyn ehtojen vastainen toiminta. Vastaanottavan valtion talouselämälle ei sen sijaan aiheutuisi haittaa, jos rajoituksia sisältävien järjestelmien ulkopuolella maahan tulleelle työntekijälle tarjottaisiin houkuttelevampaa työpaikkaa (tarvittaessa olisi sovellettava taloudellista tarveharkintaa). Jos työluvan haltija on tuleva työnantaja, työntekijä voi olla vaarassa joutua työnantajansa täydelliseen hallintaan (tai ”omaisuudeksi”).

- Pitäisikö kolmannesta maasta tulevan työntekijän siirtymismahdollisuuksia asuinjäsenvaltion työmarkkinoiden sisällä rajoittaa jonkin aikaa tämän aloitettua työskentelyn? Jos vastaus on kyllä, mitä rajoituksia (työnantaja, ala, alue jne.) tulisi soveltaa, missä olosuhteissa ja kuinka kauan?
- Pitäisikö työluvan haltijan olla työnantaja vai työntekijä vai pitäisikö se myöntää heille yhteisesti?

2.6. Oikeudet

Siirtotyöläisillä on oltava vakaa oikeudellinen asema[12] riippumatta siitä, aikovatko he myöhemmässä vaiheessa palata kotimaahansa vai asettua pysyvämmin uuteen asuinmaahansa. Kolmansista maista tuleville työntekijöille olisi annettava ennen pitkäaikaisen oleskeluluvan saamista erityisesti samat taloudelliset ja sosiaaliset perusoikeudet kuin EU:n kansalaisille. Pitkäaikainen oleskelulupa antaa laajemmat oikeudet, koska periaatteena on oikeuksien porrastaminen oleskelun keston perusteella.

- Mitä oikeuksia EU:n alueella tilapäisesti työskentelevillä kolmansien maiden kansalaisilla pitäisi olla?
- Pitäisikö joidenkin oikeuksien edellytyksenä olla oleskelulle määritetty vähimmäiskesto? Jos vastaus on kyllä, mikä oleskelun vähimmäiskeston pitäisi olla?
- Pitäisikö ottaa käyttöön kannustimia (esimerkiksi paremmat edellytykset perheiden yhdistämiselle tai pitkäaikaisen oleskeluluvan saamiselle), joilla houkutellaan tiettyihin ammattiryhmiin kuuluvia kolmansien maiden työntekijöitä? Jos vastaus on kyllä, miksi ja mitä ammattiryhmiä olisi tavoiteltava?

2.7. Liitännäistoimenpiteet: kotouttaminen, palauttaminen ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa

Kuten useissa komission tiedonannoissa[13] sekä maahanmuuttoa ja yhteisen politiikan kehittämistä koskevissa 19. toukokuuta 2003 annetuissa neuvoston päätelmissä korostetaan, taloudellisista syistä tapahtuvaa maahanmuuttoa koskevan EU:n politiikan onnistuminen edellyttää, että maahanmuuttovirtoja hallitaan yhteistyössä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ottaen huomioon niissä vallitseva tilanne ja tarpeet. Toimenpiteitä on täydennettävä aktiivisilla toimilla, joilla maahanmuuttajat pyritään kotouttamaan.

Kolmansien maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä, jolla pyritään helpottamaan laillista maahanmuuttoa sekä potentiaalisten maahanmuuttajien sosiaalista ja taloudellista integroitumista, on otettava huomioon lukuisia seikkoja, kuten ns. aivovienti, alkuperämaiden huomattava panostus sellaisten henkilöiden koulutukseen, jotka muuttavat pois eivätkä osallistu kotimaansa talouselämään eivätkä yhteiskunnan toimintaan, maastamuuttajien vaikeudet sosiaalisten ja kulttuuristen siteiden ylläpitämisessä jne. On harkittava, millä toimenpiteillä nämä ongelmat voidaan ratkaista, ja millä toimilla helpotetaan tilapäisten työntekijöiden kotiinpaluuta työsopimuksen päättyessä ja integroitumista uudestaan kotimaahansa. Kaikkia hyödyttäviin tuloksiin voitaisiin päästä ja/tai haittoja voitaisiin lievittää muun muassa seuraavilla toimilla: annetaan ajantasaisia tietoja EU:n alueelle pääsyn ja siellä oleskelun edellytyksistä; perustetaan alkuperämaihin rekrytointi- ja koulutuskeskuksia, joissa keskitytään EU:n jäsenvaltioissa tarvittavaan ammattitaitoon sekä

---

[12] EU:n lainsäädäntöön sisältyy jo ennestään useita oikeuksia: esim. neuvoston direktiivi 2003/109/EY (pitkään oleskelleen henkilön asema); neuvoston asetus (EY) N:o 859/2003, jossa laajennetaan asetuksen (ETY) N:o 1408/71 säännösten soveltamisalaa (sosiaaliturvan koordinointi); syrjinnän vastaiset direktiivit 2000/43/EY ja 2000/78/EY. Lisäksi työterveyden ja -turvallisuuden sekä työolojen kaltaisista kysymyksistä annettuja direktiivejä voidaan periaatteessa soveltaa kaikkiin työntekijöihin kansallisuudesta riippumatta. Sama koskee myös perusoikeuksia koskevan eurooppalaisen peruskirjan useimpia artikloita.

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

kulttuuri- ja kielikoulutukseen; luodaan tietokantoja, joista löytyy tietoja potentiaalisten maahanmuuttajien tiedoista ja taidoista, ammateista ja ammattialoista; helpotetaan rahan lähettämistä kotimaahan; korvataan kolmansille maille menetyksiä, joita aiheutuu EU:hun muuttavien henkilöiden koulutuksesta. Voitaisiin myös harkita sellaisten kolmansien maiden kansalaisten EU:hun pääsyn helpottamista, joiden kanssa on sopimus tiiviistä yhteistyöstä.

Kuten muuttoliikkeestä ja kotouttamisesta laaditussa ensimmäisessä vuosiraportissa korostetaan, EU:n on pyrittävä kotouttamaan nykyiset ja tulevat maahanmuuttajat paremmin sekä työmarkkinoille että vastaanottavaan yhteiskuntaan. Jäsenvaltioissa on alettu panostaa enemmän vastatulleiden maahanmuuttajien tutustuttamisohjelmiin, joihin sisältyy kielikoulutusta sekä kansalaistaitojen opiskelua ja tietoja vastaanottavan yhteiskunnan perusnormeista ja -arvoista.

- Mitä liitännäistoimenpiteitä EU:ssa ja alkuperämaissa olisi toteutettava, jotta taloudellisista syistä maahan muuttavien henkilöiden pääsyä EU:n jäsenvaltioihin ja kotouttamista voitaisiin helpottaa?

- Mitä EU voisi kehitysyhteistyöpolitiikkansa puitteissa tehdä edistääkseen osaamiskiertoa ja lievittääkseen aivoviennin mahdollisia haittavaikutuksia?

- Pitäisikö kehitysmaille korvata EU:hun lähtevien henkilöiden mukana menetettävään osaamispääomaan tehdyt investoinnit (kuka korvaa ja miten)? Miten haitat voidaan minimoida?

- Pitäisikö vastaanottava valtio ja kotivaltio velvoittaa varmistamaan, että tilapäisesti muuttavat työntekijät voivat palata kotimaahansa? Jos vastaus on kyllä, millä edellytyksillä?

- Miten paluumuutto voidaan järjestää sekä vastaanottavaa valtiota että kotivaltiota hyödyttävällä tavalla?

- Pitäisikö maahanpääsyssä suosia tiettyjen kolmansien maiden kansalaisia? Millä perusteilla?

- Voisiko kyseinen etuuskohtelu perustua erityisjärjestelyihin (esim. Euroopan naapuruuspolitiikka, laajentumiseen valmistava strategia)?

3. PÄÄTELMÄT

Komissio katsoo, että taloudellisista syistä muuttavien henkilöiden pääsy EU:n alueelle muodostaa maahanmuuttopolitiikan perustan. Asiaa on tämän vuoksi käsiteltävä EU:n tasolla kehittämällä asteittain yhteisön johdonmukaista maahanmuuttopolitiikkaa. Komission tavoitteena on määrittää tässä vihreässä kirjassa keskeiset kysymykset ja esittää useita vaihtoehtoja, jotka voisivat sisältyä EU:n sääntelykehykseen. Järjestelmän tulisi olla läpinäkyvä, vähän byrokratiaa sisältävä ja täysin toimintakelpoinen. Järjestelmän tulisi olla kaikkia tahoja (maahanmuuttajat, alkuperävaltiot, vastaanottavat valtiot) hyödyttävä. Kun EU ja sen jäsenvaltiot tehostavat toimiaan tavoitteena houkutella taloudellisia siirtolaisia ja helpottaa heidän pääsyään EU:n alueelle, niiden on kiinnitettävä erityistä huomiota mahdollisiin haittavaikutuksiin, joita maastamuutto aiheuttaa alkuperävaltioille.

Tämän vihreän kirjan ensisijainen tavoite on kerätä näkemyksiä asiasta ja käynnistää laajamittainen keskustelu, johon voivat osallistua kaikki, joita asia koskee. Kommentteja pyydetään neuvostolta, Euroopan parlamentilta, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta, alueiden komitealta, kansallisilta, alueellisilta ja paikallisilta viranomaisilta, työmarkkinaosapuolilta (mukaan lukien työnantajajärjestöt ja ammattiliitot), valtiosta riippumattomilta järjestöiltä, ehdokasmailta, kolmansissa maissa olevilta kumppaneilta, korkeakouluilta ja yksityishenkilöiltä. Kun tämä kattava kuulemiskierros on saatu päätökseen, komissio esittää Haagin ohjelman mukaisesti vuoden 2005 loppuun mennessä laillista maahanmuuttoa koskevan suunnitelman, jossa käsitellään myös maahanpääsymenettelyjä.

Kaikkia asianomaisia osapuolia pyydetään lähettämään kommenttinsa kirjallisina seuraavaan osoitteeseen 15. huhtikuuta 2005 mennessä, jotta komissio voi valmistautua vuonna 2005 järjestettävään julkiseen kuulemistilaisuuteen:

Pääjohtaja

Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosasto

Euroopan komissio

B-1049 Bryssel

jls-economic-migration@cec.eu.int

LIITE

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 1612/68 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.