EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 21.12.2005
KOM(2005) 669 lõplik

KOMISJONI TEATIS

Poliitikakava seadusliku rände kohta

{SEK(2005) 1680}

SISUKORD

1. Sissejuhatus 3
1.1. Poliitiline kontekst 3
1.2. Lissaboni eesmärgid ja demograafilised suundumused 4
2. Tööjõu sisserände suhtes rakendatavad seadusandlikud meetmed 5
2.1. Üldine raamdirektiiv 6
2.2. Neli eridirektiivi 6
2.2.1. Kõrgelt kvalifitseeritud töötajate liikmesriikide territooriumile sisenemist ja seal viibimist reguleerivat direktiivi käsitlev ettepanek 7
2.2.2. Hooajatööliste liikmesriikide territooriumile sisenemist ja seal viibimist reguleerivat direktiivi käsitlev ettepanek 7
2.2.3. Ettevõttesiseselt üleviidud töötajate ELi sisenemise, seal ajutise viibimise ja elamisega seotud menetlust reguleerivat direktiivi käsitlev ettepanek 8
2.2.4. Tasustatud praktikantide liikmesriikide territooriumile sisenemist ja seal viibimist reguleerivat direktiivi käsitlev ettepanek 8
2.3. Muud seadusandlikud meetmed 8
3. Teadmiste kogumine ja teave 8
3.1. Teavitamine ja poliitikaarutelu 8
3.2. Euroopa tööalase liikuvuse portaal (EURES) 9
3.3. Euroopa rändevõrgustik 9
4. Integratsioon 9
5. Koostöö päritoluriikidega 10
5.1. Ring- ja tagasirännet toetavad meetmed 10
5.2. Koolitus päritoluriikides 11
6. Järeldus 11
Lisad 12

1. SISSEJUHATUS

2004. aasta 4.–5. novembril toimunud Euroopa Ülemkogu kinnitatud Haagi programmis rõhutatakse majandusimmigratsiooni käsitleva avaliku EL tasandi arutelu tähtsust. Selline arutelu oleks (arvestades liikmesriikide parimaid tavasid ja nende asjakohasust Lissaboni eesmärkide saavutamiseks) aluseks „*seadusliku rändepoliitika kava koostamisel, kaasa arvatud sellise vastuvõtukorra kehtestamine, mida oleks võimalik kiiresti kohandada tööturu muutuvale nõudlusele võõrtööjõu järele*".[1] See kava tuleb esitada 2005. aasta lõpuks. Käesolev dokument kujutab endast komisjoni vastust Euroopa Ülemkogu nõudmisele.

Oma poliitilise mandaadi täitmiseks ja süvaarutelude käivitamiseks, eesmärgiga selgitada välja ühenduse kõige sobivamad eeskirjad majandusimmigrantide vastuvõtmiseks ja määratleda ühise raamistiku kohaldamise lisaväärtus, võttis komisjon 11. jaanuaril 2005 vastu rohelise raamatu Euroopa Liidu lähenemisviisi kohta majandusrände juhtimisele.[2] Reaktsioon avalikule arutelule andis tunnistust suurest poliitilisest huvist kõnealuse küsimuse vastu.[3] Euroopa Parlament, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee on oma vastavad arvamused samuti vastu võtnud.[4] Avalik ärakuulamine toimus 14. juunil 2005.

Tagasiside analüüs kinnitas majandusrände küsimuses üldist toetust ELi ühise poliitika väljatöötamisele, kuigi ilmnes olulisi erimeelsusi seoses rakendatava lähenemisviisi ja eeldatava lõpptulemusega. Tõstatatud küsimused ja esitatud ettepanekud on heaks aluseks käesoleva dokumendi väljatöötamisele.

Tegevuskavas määratletakse olemasolevale raamistikule tuginedes tegevussuunised Haagi programmi järelejäänud ajavahemikuks (2006–2009) ja esitatakse nende tegevuste ja seadusandlike algatuste loend, mida komisjon kavatseb käivitada EL seadusliku rändepoliitika ühtseks arendamiseks.[5] Kava vastab ka 2005. aasta juulis komisjoni vastuvõetud Lissaboni programmile.

1.1. Poliitiline kontekst

Ülemaailmsed rändevood on viimaste kümnendite jooksul oluliselt suurenenud.[6] Päritoluriikide kaubanduse, poliitiliste probleemide ja ebastabiilsuse taustal on majanduslikud erinevused arenenud riikide ja arengumaade vahel ja nendes toimuvad demograafilised muutused mõjutanud tööjõu liikumist pideva kasvu suunas.

Arvestades ELi majandusliku ja sotsiaalse olukorra arengut, rahvusvahelist olukorda ja sisserände tõenäolist suurenemist tulevikus, on Euroopasse suunduvate ja Euroopas aset leidvate rändevoogude tõhusaks juhtimiseks vajalik saavutada kokkulepe ELi ulatuslikke rändeküsimusi reguleerivate ühtsete eeskirjade kohta. Seda kinnitab ka 2005. aasta oktoobri teatis „Euroopa väärtused globaliseeruvas maailmas".[7]

---

1 Euroopa Ülemkogu järeldused; I lisa, III lõike punkt 1.4.

2 Käesolevas dokumendis viidatud meetmete üksikasju vaata kasutatud kirjandusest.

3 http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm

4 EP: A6-0286/2005; SOC/199 (CESE 694/05); ECOS-045.

5 Alates 1999. aastast on tuginedes EÜ asutamislepingu artikli 63 lõigetele 3 ja 4 võetud vastu 4 direktiivi, mis hõlmavad sätteid juurdepääsu kohta tööturule (pikaajaliste elanike, perekondade ühinemise, üliõpilaste, teadustöötajate kohta), samuti on võetud vastu mitmed teatised.

6 ILO 2004. aasta aruanne; Maailmapanga 2005. aasta aruanne; ELi 2005. aasta majandusülevaade.

7 KOM(2005) 525.

Tuleb märkida, et kuigi ELi saabuvate tööd otsivate majandusimmigrantide vastuvõtmise määr on liikmesriikide otsustada, on selge, et kolmandate riikide kodanike vastuvõtmine ühes liikmesriigis võib mõjutada teisi liikmesriike ja nende tööturgu. Kavandades tulevast poliitikat tuleb arvestada ühenduse kodanike eelistamise põhimõtet ning võtta nõuetekohaselt arvesse ka selliste üleminekumeetmete üle peetud arutelusid, mis takistavad praegu uute liikmesriikide kodanike vaba liikumist, samuti nende meetmete poliitilist ja majanduslikku mõju.

Tõhus rändepoliitika ei saa piirduda ainult meetmetega sisserändajate vastuvõtmiseks. Kuna sisseränne on keeruline nähtus, mille kõik aspektid vajavad kooskõlastatud käsitlemist, on vajalikud ka muud sama tähtsad seadusandlikud ja operatiivsed meetmed. Majandusimmigrantide vastuvõtmisega on lahutamatult seotud ühelt poolt integratsioonimeetmed ja teiselt poolt ebaseadusliku sisserände ja tööhõive, sealhulgas ebaseadusliku kaubanduse vastane võitlus. Selles kontekstis on vajalik, et EL tugevdaks jõupingutusi vähendamaks varimajandust, mis ahvatleb ebaseaduslikke sisserändajaid ja põhjustab nende ekspluateerimist. Arvestades kõnealuse küsimuse tähtsust, antakse 2006. aasta aprilliks välja eraldi teatis tulevaste prioriteetide kohta ebaseadusliku sisserände valdkonnas.

Käesolev dokument esitab seetõttu algatusi, mida tuleb edasi arendada kõikides asjaomastes valdkondades, sealhulgas koostöös päritoluriikidega. Erinevate algatuste väljatöötamisel pööratakse nõuetekohast tähelepanu soolise võrdõiguslikkuse küsimustele, eesmärgiga kaitsta kõige enam ohustatud rühmi.

1.2. Lissaboni eesmärgid ja demograafilised suundumused

Seoses majandusimmigratsiooniga võib ELi tööturgude praegust olukorda ja väljavaateid üldiselt kirjeldada olukorras, kus valitseb tööjõupuudus. Mõned liikmesriigid juba kogevad olulist kvalifitseerimata ja kvalifitseeritud tööjõu puudust teatud majandussektorites, mida ei ole võimalik korvata riigisisesel tööjõuturul. See nähtus hõlmab paljusid kutsealasid kvalifitseerimata töölistest kuni kõrgharidusega töötajateni.

Eurostati prognoosid[8] näitavad, et ELis „*kasvab kuni 2025. aastani elanikkonna arv just tänu positiivsele rändesaldole, kuna alates 2010. aastast on loomulik iive negatiivne. Pärast 2025. aastat ei ületa rändesaldo enam loomulikku rahvastiku vähenemist.*“ See tekitab tõsiseid tagasilööke 25 liikmesriigiga ELis töötajaskonna arvus, kuna „*tööealise elanikkonna osakaal [...] elanikkonna koguarvust langeb eeldatavalt märkimisväärselt: 67,2%-lt 2004. aastal 56,7%-le 2050. aastal, vähenedes seega 52 miljoni võrra* […].“ Elanikkonna koguarvu vähenemist nähakse ette 2025. aastaks ja tööealise elanikkonna arvu vähenemist 2011. aastaks. Mõnes liikmesriigis (Saksamaa, Ungari, Itaalia, Läti) tööealise elanikkonna arv juba kahaneb, samal ajal kui teistes riikides leiab see aset hiljem (nt Iirimaal alates 2035. aastast). Demograafilised suundumused ei mõjuta liikmesriike ühtemoodi, kuid nendega tuleb tegeleda kooskõlastatult ja tõhusalt.

Sisseränne ei paku iseenesest pikaajalist lahendust sündide vähenemisele ja elanikkonna vananemisele, kuid see on üheks olemasolevaks vahendiks ulatuslikuma poliitika raames.

---

[8] Eurostati rahvastikuprognoosi komplekt on üheks stsenaariumiks erinevate elanikkonna arengu stsenaariumide hulgas, mis tuginevad sündivuse, suremuse ja rände prognoosidele. Suundumuste stsenaarium ei võta arvesse tulevikus võetavaid meetmeid, mis võivad demograafilisi suundumusi mõjutada. Stsenaarium hõlmab nelja versiooni: alusversioon, mille tulemusi siin kasutatakse; samuti kõrge rahvastikutiheduse, madala rahvastikutiheduse ja migratsiooni puudumise versioonid. Andmed pärinevad STAT/05/48.

Arvestades madalat tööhõive ja kõrget töötuse määra paljudes ELi riikides,[9] tuleb prioriteedina käsitleda selliste meetmete võtmist, mis annavad tööd suuremale hulgale ELi kodanikele ja seaduslikele elanikele, sihiga täita uue Lissaboni kasvu- ja tööhõivestrateegia eesmärke, eelkõige selle tööhõivesuuniseid.[10] Lühiajalises kuni keskmises perspektiivis võib sisseränne osana Lissaboni strateegia laiaulatuslikust meetmetepaketist olla suunatud ELi majanduse konkurentsivõime suurendamisele, anda positiivse panuse nimetatud demograafilise arengu tagajärgedega tegelemisel ja osutuda üliolulisteks tööturu praeguste ja tulevaste vajaduste rahuldamisel, tagades seeläbi majandusliku jätkusuutlikkuse ja kasvu.

2. TÖÖJÕU SISSERÄNDE SUHTES RAKENDATAVAD SEADUSANDLIKUD MEETMED

Läbiviidud avalik arutelu kinnitas vajadust töötada välja ELi ühised eeskirjad kõnealuses valdkonnas, samuti andis see komisjonile kasuliku aluse, millelt lähtuda tasakaalustatud ja realistlike ettepanekute esitamisel.

Avalik arutelu juhtis tähelepanu liikmesriikide tööjõuturule sisenemisvõimalust otsivate kolmandate riikide kodanike vastuvõtmise tingimuste horisontaalse raamistiku võimalikele eelistele. Liikmesriigid ise aga ei osutanud sellisele lähenemisviisile piisavat poolehoidu. Riikide tööjõuturgude erinevate vajaduste rahuldamiseks on vaja ilmutada piisavat paindlikkust. Seetõttu peetakse asjakohasemaks saavutada seoses läbipaistvuse, ELi õigusaktide tõhususe ja mittediskrimineerimisega seatud eesmärgid mitmete täiendavate sihtmeetmete abil, nagu üldine raamdirektiiv ja neli erimeedet. Käesoleva paketi eesmärk on seega töötada välja mittebürokraatlikud ja paindlikud vahendid, et võimaldada ühelt poolt ausat, õigustel põhinevat lähenemist kõigile tööd otsivatele sisserändajatele ning teiselt poolt ligitõmbavaid tingimusi konkreetsetele sisserändajate kategooriatele, keda ELis vajatakse.

Erinevalt 2001. aastal esitatud ettepanekust majandusmigratsiooni käsitleva direktiivi kohta, mille eesmärk oli reguleerida kolmandate riikide selliste kodanike riiki sisenemise ja riigis viibimise tingimusi, kes töötavad palgatöölistena või tegutsevad füüsilisest isikust ettevõtjatena, käsitletakse käesolevas paketis ainult teatavate valitud majandusimmigrantide kategooriate vastuvõtmise tingimusi ja menetlemist. Lisaks kavatsetakse määrata kindlaks, milliseid õigusi liikmesriigi territooriumile lubatud kolmandate riikide kodanikud tööalaselt omavad.

Nimetatud ettepanekute väljatöötamisele eelnevad arutelud ja konsultatsioonid asjaomaste ekspertidega. Arvesse võetakse ka majanduslikku mõju tööhõivele ja majanduskasvule.

Kõnealune pakett ei ole täielik. Vajaduse korral võib esitada täiendavaid ettepanekuid valdkondades, mille puhul on vajalik täiendav uurimine (nt olukorrad, kus majandusimmigrantide ja tulevaste tööandjate vahelised personaalsed kokkulepped on töölevõtmise eeltingimuseks või kus tuleb reguleerida füüsilisest isikust ettevõtjatega seotud küsimusi jne).

2.1. Üldine raamdirektiiv

Välja arvatud ühendatud töö- ja elamisloa taotluse esitamise korral, ei tegele raamdirektiiv majandusimmigrantide vastuvõtmise tingimuste ja menetlemisega, mis kehtestatakse

---

[9] 25 liikmesriigiga ELi hooajaliselt korrigeeritavate 2005. aasta septembris avaldatud andmete kohaselt oli töötus (augusti seisuga), 8,6% varieerudes 4,3%-st (Iirimaal) 17,7%-ni (Poolas). 2004. aasta septembris oli see 9,0% (Eurostat: 141/2005).

[10] Nõukogu 12. juuli 2005. aasta otsus liikmesriikide tööhõivepoliitikat käsitlevate suuniste kohta.

konkreetsete meetmetega. Raamdirektiiv ei mõjuta ka ühenduse kodanike eelistamise põhimõtte kohaldamist.[11]

Kõnealuse horisontaalse meetme põhiline eesmärk on tagada ühine õigusi käsitlev raamistik kõigile liikmesriigis juba seaduslikult töötavatele kolmandate riikide kodanikele, kes ei ole veel saanud pikaajalise elaniku staatust. See oleks mitte ainult õiglane isikute suhtes, kes annavad oma töö- ja maksupanuse meie majandusse, vaid omaks tähendust ka võrdsete tingimuste loomisel ELis. Selles kontekstis peaks tegelema ka diplomite ja muude kutsetunnistuste tunnustamisega, et vältida olukorda, kus sisserändajad töötavad allpool oma kutseoskuste taset, mis alandab nende sissetulekut ja oskuste väärtustamist ning on kaotuseks ka nende asukoha- ja päritoluriigile.

Võiks pakkuda välja ühendatud töö- ja elamisloa taotluse, mille alusel saadav luba on töötaja valduses ning sisaldab üksikasjalikke biomeetrilisi parameetreid. See lihtsustaks menetlust sisserändajate ja töötajate jaoks, avaldamata samal ajal oluliselt mõju riigi menetluskorrale. Kuritarvituste vähendamiseks ja ebaseadusliku tööjõu vastu võitlemiseks võiks rakendada tööandja rahalist vastutust, nagu see on ette nähtud teadustöötajaid käsitlevas direktiivis. Asjaomase dokumendi kehtivus peaks olema lahutamatult seotud seadusliku töölepingu olemasoluga; erandeid käsitletakse eridirektiivis ja neid võiks ette näha riigi tööturu konkreetsete tingimuste korral.

2.2. Neli eridirektiivi

Uuriti, kas konkreetsetes majandussektorites peaks sisserändajate erinevate kategooriate suhtes kohaldama spetsiifilisi kavu. Käesolevas olukorras ja arvestades liikmesriikide vahelisi demograafiliste prognooside, sotsiaalsete tingimuste ja tööturu struktuuri, suundumuste ja vajaduste erinevusi, ei peetud majanduslikult ja sotsiaalselt otstarbekaks käsitleda ühtegi konkreetset sektorit eraldi, kuna see võiks tekitada riigi tööturul ebasoovitava paindumatuse. Teiselt poolt näitasid avalikud arutelud selgelt, millistel töötajate kategooriatel on olemas ühised vajadused ja huvid. Kavatsetakse luua tasakaal selliste liikmesriikide huvide, kuhu suunduvad rohkem kõrgelt kvalifitseeritud töötajad, ja selliste liikmesriikide huvide vahel, kes vajavad peamiselt hooajatöölisi. Kõnealused meetmed täiendavad raamdirektiivi ja on suunatud ainult palgalisele tööjõule.

Üldjuhul peaks vastuvõtmine sõltuma töölepingu olemasolust ja „majandusvajaduste testist". Erandid võivad osutuda vajalikuks esitatavate strukturaalsete/ajutiste vajaduste täitmiseks teatud sektorite/elukutsete/piirkondade puhul. Tuleb täita rahvusvahelisi kohustusi, mida EÜ või EÜ ja tema liikmesriigid on enesele võtnud, eelkõige ühise kaubanduspoliitika raames. Tuleb ka arvestada eetilisi küsimusi ajude väljavoolu suhtes eriti tundlikes sektorites: näiteks globaalne tervishoiutöötajate personalikriis (eriti terava tervishoiutöötajate puudujäägiga Aafrika riikides), millega kaasneb ajude väljavool, nõuab tervishoiutöötajate palkamise eetiliste aspektide ulatuslikku ja ühtset käsitlemist.[12]

---

[11] *Liikmesriigid käsitlevad oma territooriumile töö tegemise eesmärgil vastuvõtmiseks esitatud taotlusi ainult juhul, kui liikmesriigis leiduvaid vabasid töökohti ei ole võimalik täita riigi ja ühenduse tööjõuga või tööjõuga, kes omab seaduslikult alalist elamisluba selles liikmesriigis ning on juba osaks liikmesriigi tavapärasest tööturust* (nõukogu 20. juuni 1994. aasta resolutsioon seoses nõukogu määrusega (EMÜ) nr 1612/1968). Tuleb märkida, et 16. aprilli 2003. aasta ja 25. aprilli 2005. aasta ühinemislepingutes eelistatakse liikmesriikide kodanikest töötajaid kolmandate riikide kodanikest töötajatele, kui see puudutab nende juurdepääsu liikmesriikide tööturule.

[12] KOM(2005) 642.

2.2.1. Kõrgelt kvalifitseeritud töötajate[13] liikmesriikide territooriumile sisenemist ja seal viibimist reguleerivat direktiivi käsitlev ettepanek

Kõrgelt kvalifitseeritud töötajate puuduse tõttu tööturul on selliste töötajate järele vajadus rõhuvas enamuses liikmesriikides. Värsked uuringud toovad esile näiteks asjaolu, et 54% Med-MENA kõrgemat haridust omavate sisserändajate esimesest põlvkonnast elavad Kanadas ja USAs, samal ajal kui 87% alghariduseta või alghariduse või keskharidust omavatest sisserändajatest elavad Euroopas.[14] Sellele olukorrale reageerimiseks võiks kavandada ühise erimenetluse, mille abil valitakse sisserändajad kiiresti välja ja võetakse vastu, ning luua atraktiivsed tingimused, mis julgustaksid sisserändajaid Euroopasse suunduma. Täiendavalt antakse hinnang sellele, kas rakendada ELi-sisest liikuvust või valida ambitsioonikam ettepanek, st ELi tööluba (ELi roheline kaart), mille väljastab üks liikmesriik, kuid mis kehtib üle kogu ELi, eeldusel et riigi tööturule juurdepääsu reguleerivad eeskirjad.

Muutuvat vajadust võõrtööjõu[15] järele on võimalik rahuldada ainult paindliku lihtsustatud menetlusega. Ettepanekus võib pakkuda välja klausli, mida saab kohaldada vajaduse korral teatud kategooria kõrgelt kvalifitseerimata töötajate (nt kutsetöölised) puhul või tööjõupuuduse korral teatud piirkondades. Ainuke kohustus oleks esitada sisserände ja varjupaiga kohta aruandeid vastastikuse teavitamise süsteemi kanalite vahendusel.

2.2.2. Hooajatööliste liikmesriikide territooriumile sisenemist ja seal viibimist reguleerivat direktiivi käsitlev ettepanek

Hooajatöölisi vajatakse regulaarselt teatud sektorites, peamiselt põllumajanduses ning ehituse ja turismi valdkonnas, kus paljud sisserändajad töötavad praegu ebaseaduslikult ja ohtlikes tingimustes. Kavas tehakse ettepanek elamis- ja tööloa kohta, mis võimaldab kolmanda riigi kodanikel töötada teatud arvu kuid aastas 4–5 aasta jooksul. Loa templitega varustamine sisenemisel ja väljumisel välistaks kuritarvitused.

Eesmärgiks on tagada liikmesriikides vajalik tööjõud ning kindlustada asjaomastele sisserändajatele samal ajal turvaline seaduslik staatus ja pidev tööalane väljavaade, kaitstes sellega eriti nõrka töötajate kategooriat ning panustades päritoluriikide arengusse.[16] Isegi kõrge töötuse määra juures ei teki võõrtööjõu puhul enamasti vastuolu ELi töötajatega, kuna vähesed ELi kodanikud ja elanikud soovivad teha hooajatööd.

2.2.3. Ettevõttesiseselt üleviidud töötajate ELi sisenemise, seal ajutise viibimise ja elamisega seotud menetlust reguleerivat direktiivi käsitlev ettepanek

Kava kehtestab ühise menetluse ettevõttesiseselt üleviidud töötajate ELi sisenemise, seal ajutise viibimise ja elamise reguleerimiseks. Asjaomane menetlus ei mõjuta EÜ või EÜ ja tema liikmesriikide rahvusvahelisi kohustusi. Et võimaldada rahvusvahelistel ettevõtetel suunata võtmetöötajaid ja spetsialiste Euroopa piires ümber, tuleb näha ette ettevõttesiseselt üleviidud töötajate ELi-sisene liikuvus, mis oleks ka selgelt lisaväärtust tekitavaks ELi tasandi meetmeks.

---

13 Mitte teadustöötajad.

14 CARIM 2005. aasta aruanne (lk 21.).

15 Vt märkus 1.

16 KOM(2005) 390.

2.2.4. Tasustatud praktikantide liikmesriikide territooriumile sisenemist ja seal viibimist reguleerivat direktiivi käsitlev ettepanek

Siin on tegemist konkreetse koolitusel olevate isikute kategooriaga, kelle kohta ei kehti ühiseid eeskirju (erinevalt tasu mitte saavatest praktikantidest):[17] seetõttu on vajalik see õiguslünk täita. Euroopas aset leidva koolitusperioodi jooksul kolmandate riikide kodanikele oskuste ja teadmiste omandamise võimaldamine võib mõjutada ajude ringlust ning tuua kasu nii lähetavale kui ka vastuvõtvale riigile. Kuritarvituste vältimiseks (st et praktikandid ei osutuks tegelikkuses alamakstud ajutisteks töötajateks) on vajalik võtta kasutusele kaitsemeetmed.

2.3. Muud seadusandlikud meetmed

Kõik seaduslikku sisserännet ja varjupaika käsitlevad direktiivid hõlmavad sätteid, mis reguleerivad asjaomaste kolmandate riikide kodanike juurdepääsu tööturule.[18] Pärast hindamist, isegi enne vastavates tekstides ettenähtud vahekokkuvõtet, võiks suurema ühtlustamise saavutamiseks esitada muutmisettepanekuid.

3. TEADMISTE KOGUMINE JA TEAVE

Osapooled, kelle poole pöörduti, rõhutasid selgelt ELi tegevuse lisaväärtust erinevaid rände aspekte käsitlevale teabele parema juurdepääsu loomisel, selle vahetamisel ja levitamisel. Samuti tunnistasid nad poliitilise arutelu ja teadmiste kogumise tähtsust. Seetõttu töötatakse järgnevatel aastatel välja rida meetmeid olemasolevale teabele oluliselt parema juurdepääsu saavutamiseks, selle vahetamiseks ja kooskõlastamiseks. Esitatud tegevuste nimekiri ei ole ammendav, võib veel kavandada täiendavaid tegevusi.

3.1. Teavitamine ja poliitikaarutelu

2007. aasta lõpuks luuakse ELi sisserände küsimusi kajastav portaal, kus leiduvad ELi poliitika ja *acquis*, uudised ja teave, asjakohased ELi tasandil teostatud ja rahvusvaheliste uurimuste tulemused, samuti lingid asjakohastele riikide veebilehekülgedele, EURESe (Euroopa tööalase liikuvuse portaal) võrgustikku ja tulevasele ELi integratsioonisaidile. Kavas on viia läbi ELi sisserändepoliitikat kajastavaid konkreetseid teabekampaaniaid ja täiendavaid uurimusi, eriti tööotsijatele väljastatavate lubade ja kõrgelt kvalifitseeritud töötajate küsimuste menetlemise kohta.

Osaliste vahelist arutelu ja kogemuste vahetamist toetavad sihtsuunitlusega ELi meetmed. 2006. aasta kui Euroopa töötajate liikuvuse aasta ja 2007. aasta kui Euroopa aasta „Võrdsed võimalused kõigile“ raames määratletakse ja arutatakse olulisi kolmandate riikide sisserändajatega seonduvaid küsimusi.

Lisaks järelevalvele ja olemasolevate õigusaktide rakendamisele toetab komisjon ka teadlikkuse tõstmist ning teabe- ja koolitusalaseid algatusi riigi ja EL tasandil.

3.2. Euroopa tööalase liikuvuse portaal (EURES)

Arutelud tõstsid esile asjaolu, et Euroopa tööalase liikuvuse portaali ja EURESe[19] võrgustiku teenused, mis on suunatud ELi kodanike liikuvuse suurendamisele, võivad toetada ka kolmandate riikide kodanike majandusimmigratsiooni haldamist. Selles kontekstis loob eelseisev EURESe suuniste läbivaatamine asjakohase raamistiku portaali vahendusel

---

17 Direktiiv 2004/114/EÜ.

18 III lisa.

19 http://europa.eu.int/eures

kättesaadavate teenuste kohandamiseks ja laiendamiseks mõnede eespool käsitletud teabepuuduse juhtumitele reageerimisel (nt pidev teabe esitamine töövõimalustest Euroopas, ELi tööturu suundumustest jne), mis loob parima sünergia tulevase EL sisserändeportaali ja Euroopa teadustöötajate liikuvuse portaali vahel.[20] Uued suunised aastateks 2007–2010 seavad vajalike kohanduste rakendamiseks eesmärgid keskmise pikkusega perspektiivis.

3.3. Euroopa rändevõrgustik

Euroopa rändevõrgustiku eesmärk on anda EÜ-le, selle liikmesriikidele ja pikemas perspektiivis ka avalikkusele objektiivset, usaldusväärset ja võrreldavat teavet rände ja varjupaiga küsimustes.[21] Rohelises raamatus käsitletava Euroopa rändevõrgustiku[22] avaliku arutelu tulemuste analüüs määratleb prioriteedid tulevikuks, töötab välja asjakohased struktuurid ja võtab vajalikke samme tulemuste rahuldava levitamise tagamiseks, et muuta kättesaadavat teavet kvaliteetsemaks. Selles kontekstis esitatakse ka analüüs selle kohta, kuidas muuta paremini toimivaks erinevaid praeguseid ja tulevasi rändega seotud teavet esitavaid EÜ võrgustikke ja allikaid.

4. INTEGRATSIOON

2003. aasta teatises sisserände, integratsiooni ja tööhõive kohta rõhutatakse asjaolu, et juurdepääs tööturule on kolmandate riikide kodanike integreerimiseks äärmiselt oluline. 2005. aasta teatises ühise integratsioonikava kohta, mida komisjon aktiivselt täiendab, esitatakse kolmandate riikide kodanike Euroopa Liitu integreerimise raamistik. Asjaomases teatises leiduvaid suundi toetas nõukogu oma 2005. aasta detsembris vastu võetud järeldustes ühise integratsioonikava kohta.

Kuna integreerumine hõlmab mitut valdkonda, sealhulgas tööhõivet, linnapoliitikat ja haridust, teeb komisjon ühiseid jõupingutusi erinevate poliitikavaldkondade integratsiooniprioriteetidega arvestamiseks. Erinevates asjaomastes valdkondades välja pakutud meetmete[23] hulgas on seaduslikele sisserändajatele ja nende pereliikmetele suunatud sissejuhatavate programmide ja tegevuste mahu suurendamine. Need programmid peaksid hõlmama teabepakette äsja saabunud majandusimmigrantidele, samuti keele- ja kodanikuõpetuse kursusi, mille eesmärk on tagada, et sisserändajad mõistavad ühiseid Euroopa ja rahvuslikke väärtusi, austavad neid ja saavad neist kasu. Haridus, koolitus ja kultuurilised algatused toetavad integratsiooniprotsessi.

EL toetab liikmesriikide sisserändepoliitikat finantsinstrumentide vahendusel, mille hulka kuuluvad ettevalmistavad meetmed kolmandate riikide kodanike integreerimiseks (INTI). 2007.–2013. aasta finantsperspektiivide alusel tegi komisjon ettepaneku luua uus sihtotstarbeline solidaarsusmeede – kolmandate riikide kodanike integreerimise Euroopa fond. Selle eesmärgid, mis täiendavad Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) eesmärke, on suunatud kolmandate riikide kodanikega seotud väljakutsetele ning tuginevad õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimustega tegeleva nõukogu 2004. aasta novembris vastuvõetud integratsiooni käsitlevatele ühistele aluspõhimõtetele.

Ajavahemikku 2007–2013 käsitleva Euroopa Sotsiaalfondi määruse eelnõu eriprioriteediks on suurendada sisserändajate osalust tööhõives ja tugevdada nende sotsiaalset integratsiooni. Komisjon kavatseb pöörata erilist tähelepanu sellele, et nimetatud prioriteedile oleks suunatud

---

20 http://europa.eu.int/eracareers
21 Euroopa Ülemkogu Laekenis.
22 KOM(2005) 606.
23 Üksikasju vaata: KOM(2005) 389.

tõhusad meetmed ja piisavad vahendid. Strateegiliste riiklike raamistike ja vastavate tegevusprogrammide alased läbirääkimised kujutavad endast institutsionaalset vahendit, mis tagab eelolevatel aastatel ELi meetmete tõhusa sihtotstarbelise kasutamise. Teatavaid integratsioonimeetmeid toetab ka Euroopa Regionaalarengu Fond.

5. KOOSTÖÖ PÄRITOLURIIKIDEGA

Arutelu tulemusel ilmnes selgelt, et koostööd kolmandate riikidega majandusmigratsiooni valdkonnas on vaja tugevdada ja arendada algatusi, mis pakuvad kasulikke võimalusi nii päritoluriikidele, sihtriikidele kui ka sisserändavale tööjõule. Üheks võimalikuks tegevuseks on kvalifitseeritud töötajate arengumaadest Euroopa Liitu toimuva rände seire, et selgitada välja sektorid ja päritoluriigid, keda oluline ajude väljavool puudutab. ELi ja nende riikide vahel peaks toimuma arutelud võimalike lahenduste leidmiseks. Komisjon on teadlik, kui tähtis on päritoluriikides ulatusliku teabe levitamine Euroopa Liitu suunatud seadusliku sisserände võimaluste ja tingimuste kohta, ning kavatseb võtta vajalikke samme praegu kasutada olevate teabeallikate avardamiseks.

Järgmistes valdkondades võib käivitada muid algatusi, EL võib võimaluse korral anda vajalikku rahalist toetust.

5.1. Ring- ja tagasiränne toetavad meetmed

Teatises rände ja arengu kohta on tõstetud esile ring- ja tagasirände soodustamise tähtsust. Selle edasiarendused võivad konkreetsete meetmete vahendusel anda olulise panuse ELi majandusmigratsiooni poliitika arengusse. Pikaajaliste elanike staatust käsitlev direktiiv pakub huvitavaid võimalusi, nagu näiteks liikmesriikide võimalus säilitada tagasipöörduvate migrantide staatus pikemaks ajaks kui artiklis 9 sätestatud üks aasta. On kavandatud viia läbi selliste võimalike uute meetmete teostatavusuuringud, nagu pikaajalised mitmekordsed viisad tagasipöörduvatele migrantidele või võimalus eelistada endisi migrante ja anda neile endises asukohariigis järgmiseks ajutiseks tööperioodiks uus elamisluba lihtsustaud menetlusega. Sellega seoses võiks luua ELi andmebaasi kolmandate riikide kodanike kohta, kes on oma ajutise elamis-/tööloa aegumisel EList lahkunud. Sellise andmebaasi teostatavusanalüüsi võiks näiteks ühitada mõju hindamisega, mis tuleks läbi viia riiki sisenemise ja riigist väljumise süsteemi kohta.[24]

EL peaks tegema aktiivseid jõupingutusi ajutise rändekava koostamiseks, mis aitaks suurendada kõigi huvitatud poolte kasu, reageerides liikmesriikide tööjõuvajadusele ning panustades tööjõu naasmise tõttu päritoluriikide arengusse, andes migrantidele oskusi ja muid hüvesid.

Mõned konkreetsed meetmed hakkavad hõlmama ajutise ja ringrände haldamise korda (punkt 2.2).

5.2. Koolitus päritoluriikides

Olenemata enne ümberasumist võetud integratsioonimeetmetest, võivad päritoluriigis toimuvad kutsekoolitus ja keelekursused aidata sisserändajatel arendada oskusi ja kohaneda paremini ELi tööjõuvajadustega, suurendades sellega oma võimalusi seadusliku töö leidmiseks. Vaadatakse tähelepanelikult läbi küsimus, kas on poliitiliselt võimalik ja tehniliselt/rahaliselt teostatav toetada EÜ vahenditest kohaliku võimu ja/või valitsusväliste osaliste vastutusalas olevate asjakohaste koolitusstruktuuride loomist.

---

[24] KOM(2005) 597.

Mis tahes meetmeid ka võetakse, ei tohiks töötajate vastuvõtmine sõltuda sellistel kursustel osalemisest, kuigi see võib anda eelise.

6. JÄRELDUS

Käesoleva poliitikakavaga täidab komisjon talle Haagi programmiga antud mandaati ja reageerib avaliku arutelu käigus esitatud ideedele ja ettepanekutele. Järgmise nelja aasta jooksul tehakse ettepanekud konkreetsete meetmete kohta ning viiakse läbi täiendavad uuringud ja analüüsid (vt I lisa). Täiendavad arutelud liikmesriikide ekspertidega, sotsiaalpartnerite ja muude asjaomaste huvitatud isikutega leiavad aset selleks ettenähtud ajal.

I. Roadmap for the proposed measures

This roadmap should be considered as indicative and not exhaustive, as other actions may be scheduled in the coming years. It gives an overview of the Commission's intentions, but its implementation will depend, amongst other things, on the necessary preliminary work – including impact assessments and consultations – to be carried out before putting forward the concrete proposals, as explained in the main text of the policy plan on legal migration.

Year	Policy Plan section	Actions envisaged
2006	2.	Discussion with and consultation of the relevant experts (from Member States, the other EU institutions and international organisations , social partners, civil society, etc) in preparation of the possible legislative instruments for the entry and residence of third-country nationals (will continue throughout the 2006-2009 period).
	3.1.	- Research studies and dissemination of available results (will continue throughout the 2006-2009 period), in particular studies on job-seekers permits and on highly skilled schemes, including the creation of a possible EU green card system (for 2006); - Activities under the umbrella of the European Year of Workers Mobility - Feasibility analysis and possibly pilot phase of the EU migration portal.
	3.2.	Development of the new EURES Guidelines
	3.3.	- Analysis of the contributions to the Green Paper on the Future of the European Migration Network (EMN), adopted in 2005, and selected expert meeting (March 2006); - Depending on the outcome of the public consultation: decision on the future of EMN and, if it is to be maintained, adoption by the Commission of a proposal to provide a legal base for the network (second half of 2006).
	4.	- Implementation of measures for integration via the ESF (will continue throughout the 2006-2009 period); - Annual call for proposals for preparatory actions for integration of third-country nationals INTI. INTI should be followed by the European Fund for the Integration of third-country nationals proposed by the Commission under the financial perspectives 2007-2013; - Handbook on integration for policy-makers and practitioners – second edition, covering also integration in the labour market; - Integration website: pilot phase. It will also contain best practice in the

		area of integration in the labour market.
	5.	- With a view to foster and facilitate circular migration, analysis of the transposition and implementation in particular of Art. 9 of Council directive 2003/109/EC (long-term residents) by the Member States (to be continued in 2007); - Feasibility studies on long-term multi-entry visas and on how to effectively implement circular migration. - Availability of financial support under EU financial instruments for pilot projects for the creation of training structures in the countries of origin (from 2006).
2007	2.1. 2.2.1.	- Presentation by the Commission of proposals for the framework directive and for the directive on the conditions of entry and residence of highly skilled workers (negotiations in Council will start in 2007 and, if necessary, continue in 2008).
	2.3.	Starting a process of reflection on the revision of existing directives based on the actual implementation by the Member States, including discussion with the relevant stakeholders (will be carried out throughout the period according to the transposition date of the different measures).
	3.1.	- Activities under the umbrella of the European Year of Equal Opportunities; - Launch of information campaigns explaining the EU policies on immigration (continuation in the following years); Setting-up of an operational EU migration portal (end of 2007).
	3.2.	- Adaptation of the EURES portal.
	3.3.	- Depending on the outcome of 2006 consultation: start-up of 'new' EMN, i.e. with legal basis and new structure resulting from the Green Paper consultation and legal basis procedure, definition of longer term priorities (for next two years) and further consolidation and active incorporation of representatives from all the Member States.
	4.	European Integration Forum to bring together a range of stakeholders at EU level, including social partners and local authorities.
	5.	- Feasibility of a system to monitor migration of skilled workers from developing countries to the EU with a view to identifying significant cases of brain drain; - Feasibility of workable temporary migration schemes, including incentives to foster the voluntary return of migrants; - Feasibility/opportunity analysis of the database of third-country nationals having left the EU at the end of their temporary residence/work

		permit ("returnees database"); - Conference with the Member States, third-countries and other relevant stakeholders on how to concretely encourage and develop brain circulation and return migration.
2008	2.2.2	- Presentation by the Commission of a proposal for a directive on the conditions of entry and residence of seasonal workers.
	2.3.	Proposals for amendments of the existing directives, where necessary and based on the 2007 analysis and consultations (could continue in 2009 and after).
	3.2.	Follow-up activities on the EURES portal.
	4.	- Impact assessment on the implementation of measures to support integration via the ESF and, if necessary, via other Community instruments;
	5.	- Setting up of a system to monitor migration of skilled workers from developing countries to the EU with a view to identifying significant cases of brain drain; - Based on the 2007 feasibility analysis, possible proposal for setting up the "returnees database".
2009	2.2.3. 2.2.4	- Presentation by the Commission of two proposals for a directive on the procedures regulating the entry into, temporary stay and residence of intra-corporate transferees and on the conditions of entry and residence of remunerated trainees;
	5.	- Based on preceding studies and feasibility analysis, possible presentation of proposals for concretely support circular and return migration.

II. Bibliography

The following bibliography contains the full reference of the documents and legislative instruments and proposals quoted in the Policy Plan, together with other documents which are considered of relevance for the issues discussed in the text. It must nevertheless not be considered as exhaustive of the literature/instruments existing in this field.

A. *Article 63 of the EC Treaty*:

"The Council […] shall adopt:

[…]

3. measures on immigration policy within the following areas:

(a) conditions of entry and residence, and standards on procedures for the issue by Member States of long-term visas and residence permits, including those for the purpose of family reunion,

(b) illegal immigration and illegal residence, including repatriation of illegal residents;

4. measures defining the rights and conditions under which nationals of third countries who are legally resident in a Member State may reside in other Member States.

Measures adopted by the Council pursuant to points 3 and 4 shall not prevent any Member State from maintaining or introducing in the areas concerned national provisions which are compatible with this Treaty and with international agreements. […]"

B. *Legislative instruments and proposals:*

(1) Council Directive 2005/71/EC of 12 November 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research;

(2) Council Recommendation 2005/762/EC of 12 October 2005 to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community;

(3) Recommendation 2005/761/EC of the European Parliament and of the Council of 28 September 2005 to facilitate the issue by the Member States of uniform short-stay visas for researchers from third countries travelling within the Community for the purpose of carrying out scientific research;

(4) Proposal for a Council Decision on the establishment of a mutual information procedure concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration, COM(2005)480 final;

(5) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on migration and international protection, COM(2005)375 final;

(6) Council Decision of 12 July 2005 on guidelines for the employment policies of the Member States, OJ L 205 of 06.08.2005 (New Lisbon Agenda).

(7) Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service (applicable as of 12 January 2007);

(8) 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)

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

(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;

(11) 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);

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

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

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

(15) Council Resolution of 30 November 1994 relating to the limitations admission of third-country nationals to the territory of the Member States for the purpose of pursuing activities as self-employed persons;

(16) Council Regulation (EEC) n°1612/1968 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference").

C. Commission Communications:

(1) Communication from the Commission on *EU/EC Strategy for Action on the Crisis in Human Resources for Health in Developing Countries*, COM(2005) 642;

(2) Communication from the Commission on *Priority actions for responding to the challenges of migration: first follow up to Hampton Court*, COM(2005)621 final;

(3) Green paper on *The future of the European migration network*, COM(2005)606 final;

(4) Communication from the Commission on *Improved effectiveness, enhanced interoperability and synergies among European databases in the area of Justice and Home Affairs*, COM(2005)597 final;

(5) Communication from the Commission on *European values in the globalised world: Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government*, COM(2005)525 final;

(6) Communication from the Commission on *A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, COM (2005)389 final;

(7) Communication from the Commission on *Migration and Development: Some concrete orientations*, COM (2005)390 final;

(8) Green Paper on *Confronting demographic change: a new solidarity between the generations*, COM(2005)94 final;

(9) Green Paper on *An EU approach to managing economic migration*, COM(2004)811 final;

(10) Communication from the Commission *Study on the links between legal and illegal immigration*, COM (2004)412 final;

(11) *First Annual Report on Migration and Integration*, COM(2004)508 final;

(12) Communication from the Commission on *Immigration, integration and employment*, COM(2003)336 final;

(13) Communication from the Commission on *Integrating migration issues in the EU relations with third countries*, COM(2002)703 final;

(14) Communication from the Commission on *A Community immigration policy*, COM(2000)757 final;

D. Eurostat publications and statistics:

(15) Eurostat, Euro-indicators, news release, 141/2005 of 4 November 2005, *Unemployment data of September 2005* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005_MONTH_11/3-04112005-EN-BP.PDF).

(16) Eurostat, Statistics in Focus, Population and Social Conditions, 15/2005, *Population in Europe 2004 – First results* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-015/EN/KS-NK-05-015-EN.PDF).

(17) Eurostat, news release, STAT/05/48 of 8 April 2005, *Population projections 2004-2050* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005_MONTH_04/3-08042005-EN-AP.PDF).

E. Studies and other documents:

(18) Council Conclusions on *A Common Agenda for Integration*, Council Document 14390/05 of 1-2 December 2005;

(19) European Commission, *The 2005 EPC projections of age-related expenditure (2004-2050) for the EU-25 Member States: underlying assumptions and projection methodologies*, European Economy Special Reports N°19, November 2005 (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasional_papers/2005/ocp19en.pdf);

(20) European Commission – European University Institute – CARIM, *Mediterranean Migration – 2005 report*, (http://www.carim.org/Publications/AR2005CARIM.pdf);

(21) European Commission, DG Justice, Freedom and Security, *Handbook on integration for policy makers and practitioners*, November 2004, written by the Migration Policy Group, Brussels. The handbook can be downloaded from the following address: http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf;

(22) *Common Basic Principles on integration*, Council Document 14615/04 of 19 November 2004;

(23) 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;

(24) *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.

D. International organisations' studies and documents:

(25) Report of the Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world: New directions for action*, November 2005 (www.gcim.org);

(26) World Bank report, *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, eds. M. Schiff and C. Özden, New York October 2005 (http://econ.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=1572893&contentMDK=20693491&pagePK=64168182&piPK=64168060);

(27) ILO action plan on migrant workers adopted by the 2004 International Labour Conference(http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/ilcmig_res-eng.pdf);

(28) International Labour Organisation, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy* (http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf), Geneva 2004.

III. EU acquis concerning the right to work for third-county nationals

Directive	Transposition deadline	Article(s) concerning the right to work	Text of the Article
1. Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal L 212, 07/08/2001 P. 0012 - 0023	31.12.2002	12	The Member States shall authorise, for a period not exceeding that of temporary protection, persons enjoying temporary protection to engage in employed or self-employed activities, subject to rules applicable to the profession, as well as in activities such as educational opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience. For reasons of labour market policies, Member States may give priority to EU citizens and citizens of States bound by the Agreement on the European Economic Area and also to legally resident third-country nationals who receive unemployment benefit. The general law in force in the Member States applicable to remuneration, access to social security systems relating to employed or self-employed activities and other conditions of employment shall apply.
2. Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, Official Journal L 031, 06/02/2003 P. 0018 - 0025	6.2.2005	11	1. Member States shall determine a period of time, starting from the date on which an application for asylum was lodged, during which an applicant shall not have access to the labour market. 2. If a decision at first instance has not been taken within one year of the presentation of an application for asylum and this delay cannot be attributed to the applicant, Member States shall decide the conditions for granting access to the labour market for the applicant. 3. Access to the labour market shall not be withdrawn during appeals procedures, where an appeal against a negative decision in a regular procedure has suspensive effect, until such time as a negative decision on the appeal is notified. 4. For reasons of labour market policies, Member States may give priority to EU citizens and nationals of States parties to the Agreement on the European Economic Area and also to legally resident third-country nationals.
3. Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, Official Journal L 251, 03/10/2003 P. 0012 - 0018	3.10.2005	14	1. The sponsor's family members shall be entitled, in the same way as the sponsor, to: (…) (b) access to employment and self-employed activity; (…) 2. Member States may decide according to national law the conditions under which family members shall exercise an employed or self-employed activity. These conditions shall set a time limit which shall in no case exceed 12 months, during which Member States may examine the situation of their labour market before authorising family members to exercise an employed or self-employed activity. 3. Member States may restrict access to employment or self-employed activity by first-degree relatives in the direct ascending line or adult unmarried children to whom Article 4(2) applies.
4. Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, Official Journal L 016, 23/01/2004 P. 0044 - 0053	23.1.2006	11	1. Long-term residents shall enjoy equal treatment with nationals as regards: (a) access to employment and self-employed activity, provided such activities do not entail even occasional involvement in the exercise of public authority, and conditions of employment and working conditions, including conditions regarding dismissal and remuneration;

			(…) 3. Member States may restrict equal treatment with nationals in the following cases: (a) Member States may retain restrictions to access to employment or self-employed activities in cases where, in accordance with existing national or Community legislation, these activities are reserved to nationals, EU or EEA citizens; (b) Member States may require proof of appropriate language proficiency for access to education and training. Access to university may be subject to the fulfilment of specific educational prerequisites.
		21	1. As soon as they have received the residence permit provided for by Article 19 in the second Member State, long-term residents shall in that Member State enjoy equal treatment in the areas and under the conditions referred to in Article 11. 2. Long-term residents shall have access to the labour market in accordance with the provisions of paragraph 1. Member States may provide that the persons referred to in Article 14(2)(a) shall have restricted access to employed activities different than those for which they have been granted their residence permit under the conditions set by national legislation for a period not exceeding 12 months. Member States may decide in accordance with national law the conditions under which the persons referred to in Article 14(2)(b) or (c) may have access to an employed or self-employed activity.
5. Directive 2004/81/EC on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, Official Journal L 261, 06/08/2004 P. 0019 – 0023	6.8.2006	11	1. Member States shall define the rules under which holders of the residence permit shall be authorised to have access to the labour market, to vocational training and education. Such access shall be limited to the duration of the residence permit. 2. The conditions and the procedures for authorising access to the labour market, to vocational training and education shall be determined, under the national legislation, by the competent authorities.
6. Directive 2004/83/EC on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Official Journal L 304, 30/09/2004 P. 0012 - 0023	10.10.2006	26	1. Member States shall authorise beneficiaries of refugee status to engage in employed or self-employed activities subject to rules generally applicable to the profession and to the public service, immediately after the refugee status has been granted. 2. Member States shall ensure that activities such as employment-related education opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience are offered to beneficiaries of refugee status, under equivalent conditions as nationals. 3. Member States shall authorise beneficiaries of subsidiary protection status to engage in employed or self-employed activities subject to rules generally applicable to the profession and to the public service immediately after the subsidiary protection status has been granted. The situation of the labour market in the Member States may be taken

			into account, including for possible prioritisation of access to employment for a limited period of time to be determined in accordance with national law. Member States shall ensure that the beneficiary of subsidiary protection status has access to a post for which the beneficiary has received an offer in accordance with national rules on prioritisation in the labour market. 4. Member States shall ensure that beneficiaries of subsidiary protection status have access to activities such as employment-related education opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience, under conditions to be decided by the Member States. 5. The law in force in the Member States applicable to remuneration, access to social security systems relating to employed or self-employed activities and other conditions of employment shall apply.
7. Directive 2004/114/EC on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, Official Journal L 375, 23/12/2004 P. 0012 - 0018	12.1.2007	17	1. Outside their study time and subject to the rules and conditions applicable to the relevant activity in the host Member State, students shall be entitled to be employed and may be entitled to exercise self-employed economic activity. The situation of the labour market in the host Member State may be taken into account. Where necessary, Member States shall grant students and/or employers prior authorisation in accordance with national legislation. 2. Each Member State shall determine the maximum number of hours per week or days or months per year allowed for such an activity, which shall not be less than 10 hours per week, or the equivalent in days or months per year. 3. Access to economic activities for the first year of residence may be restricted by the host Member State. 4. Member States may require students to report, in advance or otherwise, to an authority designated by the Member State concerned, that they are engaging in an economic activity. Their employers may also be subject to a reporting obligation, in advance or otherwise.
8. Directive 2005/71/EC - on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research, Official Journal L 289, 3/11/2005 P. 0015 - 0022 –	10.2007	6	1. A research organisation wishing to host a researcher shall sign a hosting agreement with the latter whereby the researcher undertakes to complete the research project and the organisation undertakes to host the researcher for that purpose (…). 2. Research organisations may sign hosting agreements only if the following conditions are met: (a) the research project has been accepted by the relevant authorities in the organisation, after examination of: (i) the purpose and duration of the research, and the availability of the necessary financial resources for it to be carried out; (ii) the researcher's qualifications in the light of the research objectives (…) (b) during his /her stay the researcher will have sufficient monthly resources to meet his / her expenses and return travel costs in accordance with the minimum amount published for the purpose by the Member State, without having recourse to the Member State's social assistance system; (c) during his /her stay the researcher will have sickness

			insurance for all the risks normally covered for nationals of the Member State concerned. (d) the hosting agreement shall specify the legal relationship and working conditions of the researchers. 3. (…). 4. The hosting agreement shall automatically lapse when the researcher is not admitted or when the legal relationship between the researcher and the research organisation is terminated. 5. (…)
		11	Researchers admitted under this Directive may teach in accordance with national legislation. Member States may set a maximum number of hours or of days for the activity of teaching
		12	Holders of a residence permit shall be entitled to equal treatment with nationals as regards: (a) recognition of diplomas, certificates and other professional qualifications in accordance with the relevant national procedures; (b)working conditions, including pay and dismissal; (…)

IV. Statistics

Table 1 - Population projections for the EU25 + Bulgaria and Romania: Total population

Member States	Population at 1 January (1000 inhabitants)				Percentage increase with respect to 1.1.2004		
	2004	2015	2025	2050	2015	2025	2050
EU25	**456 815**	**467 307**	**470 057**	**449 831**	**2.3**	**2.9**	**-1.5**
EU15	**382 674**	**394 727**	**398 780**	**384 356**	**3.1**	**4.2**	**0.4**
New Member States	**74 141**	**72 580**	**71 278**	**65 475**	**-2.1**	**-3.9**	**-11.7**
Belgium	10 396	10 674	10 898	10 906	2.7	4.8	4.9
Czech Republic	10 212	10 012	9 812	8 894	-2.0	-3.9	-12.9
Denmark	5 398	5 498	5 557	5 430	1.9	2.9	0.6
Germany	82 532	82 864	82 108	74 642	0.4	-0.5	-9.6
Estonia	1 351	1 279	1 224	1 126	-5.3	-9.4	-16.6
Greece	11 041	11 390	11 394	10 632	3.2	3.2	-3.7
Spain	42 345	45 264	45 556	42 834	6.9	7.6	1.2
France	59 901	62 616	64 392	65 704	4.5	7.5	9.7
Ireland	4 028	4 555	4 922	5 478	13.1	22.2	36.0
Italy	57 888	58 630	57 751	52 709	1.3	-0.2	-8.9
Cyprus	730	828	897	975	13.3	22.8	33.5
Latvia	2 319	2 174	2 068	1 873	-6.3	-10.8	-19.2
Lithuania	3 446	3 258	3 134	2 881	-5.5	-9.1	-16.4
Luxembourg	452	499	544	643	10.4	20.5	42.3
Hungary	10 117	9 834	9 588	8 915	-2.8	-5.2	-11.9
Malta	400	439	468	508	9.8	17.0	27.1
Netherlands	16 258	16 957	17 429	17 406	4.3	7.2	7.1
Austria	8 114	8 358	8 501	8 216	3.0	4.8	1.3
Poland	38 191	37 429	36 836	33 665	-2.0	-3.5	-11.8
Portugal	10 475	10 762	10 730	10 009	2.7	2.4	-4.4
Slovenia	1 996	2 019	2 014	1 901	1.1	0.9	-4.8
Slovakia	5 380	5 309	5 237	4 738	-1.3	-2.7	-11.9
Finland	5 220	5 354	5 439	5 217	2.6	4.2	-0.1
Sweden	8 976	9 373	9 769	10 202	4.4	8.8	13.7
United Kingdom	59 652	61 934	63 792	64 330	3.8	6.9	7.8
Bulgaria	7 801	7 130	6 465	5 094	-8.6	-17.1	-34.7
Romania	21 711	20 917	19 746	17 125	-3.7	-9.1	-21.1

Source: Eurostat; data for France refers to Metropolitan France

Over the next two decades the total population of the **EU25** is expected to increase by more than 13 million inhabitants, from 456.8 million on 1 January 2004 to 470.1 million on 1 January 2025. Population growth in the **EU25** until 2025 will be mainly due to net migration, since total deaths in the **EU25** will outnumber total births from 2010. The effect of net migration will no longer outweigh the natural decrease after 2025, when the population will start to decline gradually. The population will reach 449.8 million on 1 January 2050, that is a decrease of more than 20 million inhabitants compared to 2025. Over the whole projection period the **EU25** population will decrease by 1.5%, resulting from a 0.4% increase for the **EU15** and a 11.7% decrease for the ten new Member States.

Table 2 - Population projections for the EU25 + Bulgaria and Romania: population structure– Main age groups

	Percentage aged 0-14			Percentage aged 15-64			Percentage aged 65+		
	2004	2025	2050	2004	2025	2050	2004	2025	2050
EU25	**16.4**	**14.4**	**13.4**	**67.2**	**63.0**	**56.7**	**16.4**	**22.6**	**29.9**
EU15	**16.3**	**14.4**	**13.5**	**66.7**	**62.8**	**56.5**	**17.0**	**22.8**	**30.0**
New Member States	**16.7**	**14.4**	**13.2**	**69.7**	**64.5**	**57.7**	**13.6**	**21.1**	**29.1**
Belgium	17.3	15.6	14.7	65.6	61.9	57.6	17.1	22.5	27.7
Czech Republic	15.2	13.5	12.6	70.8	64.1	56.5	14.0	22.4	30.9
Denmark	18.9	15.9	15.7	66.2	62.9	60.2	14.9	21.2	24.1
Germany	14.7	12.9	11.9	67.3	62.5	56.5	18.0	24.6	31.6
Estonia	16.0	16.2	14.8	67.9	63.9	59.6	16.1	19.9	25.6
Greece	14.5	13.3	12.3	67.7	63.9	55.2	17.8	22.8	32.5
Spain	14.5	12.8	11.5	68.6	65.2	52.9	16.9	22.0	35.6
France[5]	18.6	16.7	15.8	65.1	60.9	57.0	16.3	22.4	27.2
Ireland	20.9	18.2	16.0	68.0	65.3	57.8	11.1	16.5	26.2
Italy	14.2	12.1	11.2	66.6	62.9	53.5	19.2	25.0	35.3
Cyprus	20.0	15.6	13.3	68.1	65.2	60.5	11.9	19.2	26.2
Latvia	15.4	16.2	14.8	68.4	64.1	59.1	16.2	19.7	26.1
Lithuania	17.7	15.1	13.7	67.3	65.7	59.6	15.0	19.2	26.7
Luxembourg	18.8	17.1	16.6	67.1	64.9	61.3	14.1	18.0	22.1
Hungary	15.9	14.3	13.8	68.6	63.7	58.1	15.5	22.0	28.1
Malta	18.2	15.6	14.5	68.7	63.1	60.8	13.1	21.3	24.7
Netherlands	18.5	16.1	15.8	67.6	63.3	60.7	13.9	20.6	23.5
Austria	16.3	13.8	12.3	68.2	64.1	57.3	15.5	22.1	30.4
Poland	17.2	14.6	13.0	69.8	64.3	57.6	13.0	21.1	29.4
Portugal	15.7	14.2	13.1	67.4	63.7	55.0	16.9	22.1	31.9
Slovenia	14.6	13.4	12.8	70.4	63.8	56.0	15.0	22.8	31.2
Slovakia	17.6	14.0	12.8	70.9	67.1	57.9	11.5	18.9	29.3
Finland	17.6	16.0	15.3	66.8	59.4	57.8	15.6	24.6	26.9
Sweden	17.8	17.1	16.3	65.0	60.7	59.4	17.2	22.2	24.3

United Kingdom	18.3	16.1	14.7	65.7	63.0	58.7	16.0	20.9	26.6
Bulgaria	14.2	11.7	11.5	68.7	64.5	55.0	17.1	23.8	33.5
Romania	16.4	14.1	12.5	69.1	66.9	57.9	14.5	19.0	29.6

Source: Eurostat

The share of the population of working age (between 15 and 64) in the total population is expected to decrease strongly in the **EU25**, from 67.2% in 2004 to 56.7% in 2050, that is a fall of 52 million inhabitants of working age. The share of the population aged between 0 and 14 will also be reduced, from 16.4% in 2004 to 13.4% in 2050, while the proportion of elderly people (aged 65 and more) is expected to almost double over this period, from 16.4% in 2004 to 29.9% in 2050.

Table 3 – Net migration, including corrections (in thousands)

Source: Eurostat estimates

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EU (25 countries)	1118.4	826.0	632.5	732.7	658.0	468.5	644.6	905.7	993.2	1311.5	1707.3	2091.5
EU (15 countries)	1216.1	896.9	678.8	765.9	684.2	482.8	665.1	903.2	1055.6	1321.8	1701.2	2052.1
Euro-zone	1139.9	763.0	533.2	608.6	556.8	377.4	429.3	716.1	852.6	1096.9	1534.2	1755.9
Belgium	25.7	18.3	17.3	1.8	15.1	9.8	11.6	16.7	12.9	35.7	40.5	35.6
Czech Republic	11.8	5.5	10.0	9.9	10.2	12.0	9.5	8.8	-28.0	-8.5	12.3	25.8
Denmark	11.6	11.4	10.5	28.6	17.5	12.1	11.0	9.4	10.1	12.0	9.6	7.0
Germany	776.3	462.4	315.6	398.3	281.5	93.4	47.0	202.1	167.8	274.8	218.8	142.2
Estonia	-41.5	-28.3	-20.9	-15.6	-13.4	-6.9	-6.7	-1.1	0.2	0.1	0.2	0.0
Greece	94.5	86.5	78.1	77.3	70.9	61.5	54.8	45.1	29.3	37.8	38.0	35.8
Spain	54.2	59.2	54.7	60.4	73.5	83.6	148.8	227.3	378.5	427.8	649.9	738.5
France	36.5	16.5	-3.5	-14.5	-18.5	-13.5	-6.5	45.0	50.1	60.4	65.1	55.0
Ireland	1.7	-3.4	-3.0	6.0	15.9	17.4	16.2	24.3	31.5	38.8	32.7	31.3
Italy	27.8	24.2	25.7	31.5	59.5	55.7	64.1	46.4	55.2	47.6	349.3	600.6
Cyprus	10.7	8.7	7.0	6.6	6.0	5.5	4.2	4.2	4.0	4.6	6.9	12.4
Latvia	-53.5	-32.4	-22.8	-13.8	-10.1	-9.4	-5.8	-4.1	-5.4	-5.2	-1.8	-0.9
Lithuania	-24.5	-24.0	-24.2	-23.7	-23.4	-22.4	-22.1	-20.7	-20.3	-2.5	-1.9	-6.3
Luxembourg	4.1	3.9	3.8	4.3	3.5	3.6	3.8	4.4	3.5	3.3	2.6	2.1
Hungary	18.5	18.2	18.0	17.8	17.8	17.5	17.3	16.8	16.7	9.8	3.5	15.5
Malta	0.9	1.0	1.0	-0.2	0.7	0.6	0.4	0.5	9.9	2.2	2.0	1.8
Netherlands	43.2	44.5	20.4	15.0	21.3	30.5	44.1	43.9	57.0	56.0	27.6	7.0
Austria	71.5	33.5	3.1	2.1	3.9	1.5	8.5	19.8	17.2	43.5	34.8	38.2
Poland	-11.6	-16.8	-19.0	-18.2	-12.8	-11.7	-13.2	-14.0	-19.6	-16.8	-18.0	-13.8
Portugal	-4.5	8.4	17.3	22.3	26.2	29.4	32.3	38.0	47.1	64.9	70.1	63.5
Slovenia	-5.5	-4.5	0.0	0.8	-3.5	-1.4	-5.5	10.9	2.7	4.9	2.2	3.6
Slovakia	-2.9	1.7	4.7	2.9	2.2	1.8	1.3	1.5	-22.4	1.1	0.9	1.4
Finland	9.1	9.1	3.7	4.2	4.0	4.8	4.5	3.4	2.4	6.1	5.2	5.8
Sweden	19.8	32.1	50.8	11.7	5.8	5.9	11.0	13.6	24.5	28.6	30.9	28.7
United Kingdom	44.8	90.2	84.2	117.0	104.0	87.4	213.8	164.2	168.5	184.3	126.4	260.5

Net migration is the difference between immigration into and emigration from the area during the year (net migration is therefore negative when the number of emigrants exceeds the number of immigrants). Since most countries either do not have accurate figures on immigration and emigration or have no figures at all, net migration is estimated on the basis of the difference between population change and natural increase between two dates. The statistics on net migration are therefore affected by all the statistical inaccuracies in the two components of this equation, especially population change.

The table above shows that most EU Member States are now immigration countries and that even those which are still emigration countries (Latvia, Lithuania and Poland) are in the path towards becoming immigration countries as well, as negative net migration is gradually evolving towards migratory balance.

Table 4: Estimates of Annual Inflows of Work Permit Holders in 16 EU Countries

Country	All Work Permit Holders	Professionals with Work Permits	Total Employment 2002	Comments
DK	1600	500	2741000	2003. Professionals relate to occupations requiring special skills which are in demand
DE	165000	3300	36275000	2003. Figures relate to non-EU persons arriving in Germany. The total includes multiple entries, the vast majority of whom are unskilled. Professional category relates only to "Green Card" scheme for IT specialists
ES	65000	-	16241000	Approximate net estimate for 2002/2003 for the rise in the numbers in the SI system (excluding EU nationals)
FR	31200	12400	23885000	Professionals covers the inflows of those with Autorisations Provisoire de Travail (APTs) and qualified "travailleurs permanents" in 2003.
IE	16100	2000	1750000	2003 data. Professionals include WP holders with occupations defined as in ISCO88 and the highly skilled on Working Visas. New member States (EU10) are excluded.
IT	78800	500	21757000	Visas issued to non EU nationals in 2003 for self employment and contract work. Professional figure is reserved quota for highly skilled.
LV	2800	-	987000	2002
LT	500	160	1421000	2003
HU	40300	3800	3868000	No. of non-EU workers holding valid WPs on 31/12/03. Professionals have "college" or "university " education.
NL	38000	10900	8176000	2003
PL	5600	1700	13820000	Estimated new permits (i.e. excl renewals) for non-EU persons in 2002.Professionals are those classed as "experts and consultants"
SK	1000	-	2111000	Total non-EU inflow for 2002
FI	13100	1700	2406000	2003. Covers non-EU WP holders.
SE	6700	4300	4348000	2002. Covers non-EU WP holders.
UK	89200	15800	28338000	2003 data. Persons who entered the UK from abroad on WPs in 2003. Excludes renewals and "first permissions" for those already resident in the UK. Professions defined as in ISCO 88. Includes small number of EU10 citizens.
Total	(554900)	(57060)	168124000	
EU25	633200 (est)	74300 (est)	191841000	

Source: Study on assessing the question of applying numerical ceilings to the temporary movement of contract service suppliers (Mode 4) in the context of the GATS negotiations on trade in services. Prepared by Prof. J.J. Sexton for the European Commission (DG TRADE), April 2005

The category "professionals with work permits" can in most cases be equated with "highly skilled". Thus, the table above gives an indication of the minimum number of people (estimation of 74,300 for EU25) who could be covered by a scheme for the admission of highly skilled workers.

Table 5: Examples of regularisations in EU Member States (data from regularisation campaigns)

Greece

Year	Number of applicants	Number regularised
1998—White card Green card	370,000 228,000	370,000 220,000
2001	368,000	228,000

Italy

Year	Number of applicants	Number regularized
1986-1987		118,700
1990		235,000
1995-96	256,000	238,000
1998-99	308,000	193,200
2002	700,000	634,700

France

Year	Number regularised
1981-82	121,100
1997-98	77,800

Spain

Year	Number of applicants	Number regularised
1985-86	44,000	23,000
1991	135,393	109,135
1996	25,000	21,300
2000	247,598	153,463
2001	350,000	221,083
2005	690,679	500,000 (estimated)

Portugal

Year	Number of applicants	Number regularised
1992-93	80,000	38,364
1996	35,000	31,000
2001		170,000

Source: The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies. Amanda Levinson, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford 2005.

3,703,845 persons have been regularised in these five EU countries since the early 1980s. This does not necessarily concern an equal number of irregular migrants, as the same person may have been subject to different regularisation procedures (if after a period of time the person has fallen once again in irregularity). Other EU countries have also used regularisations in the past. Regularisation figures point to a fundamental dysfunction in the system for admission of migrants in many EU Member States: Migrants enter irregularly to fill the gaps in the labour market because legal ways to do so are very limited and ineffective. Usually, irregular migrants work in the 'hidden' economy, as evidenced by the latest Spanish regularisation campaign.

These are estimates provided by non-official EU sources. The Commission is aware that there is a need for comprehensive and reliable data in the field of immigration and asylum. In order

to dispose of comparable and reliable data, and to foster information sharing and policy debate within the Member States of the EU in immigration and asylum issues, it has recently put forward in particular two proposals for legislation:

(29) Proposal for a Council Decision on the establishment of a mutual information procedure concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration, COM(2005)480 final;

(30) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on migration and international protection, COM(2005)375 final.