EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 16.5.2007
KOM(2007) 248 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

kiertomuutosta ja mobiliteettikumppanuuksista Euroopan unionin ja kolmansien maiden välillä

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

kiertomuutosta ja mobiliteettikumppanuuksista Euroopan unionin ja kolmansien maiden välillä

I. Johdanto

Joulukuussa 2006 kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi päätelmissään seuraavaa: *”Jäsenvaltioiden toimivaltaa rajoittamatta kiinnitetään huomiota siihen, miten lailliset maahanmuuttomahdollisuudet voitaisiin liittää osaksi unionin ulkoisia politiikkoja, jotta voitaisiin luoda kolmansien maiden kanssa tasapainoinen kumppanuus, joka vastaa EU:n jäsenvaltioiden työmarkkinoiden erityistarpeita. Tutkitaan tapoja ja keinoja helpottaa toistuvaismuuttoa* [jäljempänä tässä tiedonannossa ’kiertomuutto’] *ja tilapäistä maahanmuuttoa. Komissiota pyydetään esittämään kesäkuuhun 2007 mennessä yksityiskohtaisia ehdotuksia siitä, miten EU:n ja kolmansien maiden välisen laillisen liikkuvuuden eri muodot voitaisiin organisoida paremmin ja miten niistä voitaisiin paremmin tiedottaa.”*

Tämä tiedonanto on vastaus esitettyyn pyyntöön. Tavoitteena on nykyisen toiminta- ja yhteistyökehyksen pohjalta etsiä uusia tapoja hallita paremmin laillista liikkuvuutta EU:n ja sellaisten EU:n ulkopuolisten maiden välillä, jotka ovat valmiita panostamaan tuntuvasti laittoman maahanmuuton torjumiseen. Lisäksi tiedonannossa kartoitetaan keinoja, joilla kiertomuuttoa voidaan helpottaa ja joiden avulla EU:n jäsenvaltiot voivat vastata työvoimatarpeisiinsa. Tavoitteena on myös hyödyntää muuttoliikkeen mahdollisia myönteisiä kehitysvaikutuksia ja vastata lähtömaiden tarpeisiin, jotka liittyvät ammattitaidon siirtymiseen ja aivoviennin vaikutusten lieventämiseen.

Tiedonanto perustuu komission aiemmin tekemiin aloitteisiin, erityisesti muuttoliikkeen ja kehityksen yhteydestä annettuun tiedonantoon[1] ja laillista maahanmuuttoa koskevaan toimintapoliittiseen suunnitelmaan[2], ja täydentää uudistettuja toimia laittoman maahanmuuton torjumiseksi[3] erityisesti tiukentamalla laittoman työnteon ja varsinkin laittomia siirtotyöläisiä käyttävien työnantajien vastaisia toimia. Tiedonannon tavoitteena on myös laajentaa EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeisiin ja konkretisoida vuosien 2005 ja 2006 joulukuussa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien, komission tiedonannon *Siirtolaisuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan ensimmäinen soveltamisvuosi*[4] ja kyseisen lähestymistavan soveltamista Euroopan unionin itäisiin ja kaakkoisiin naapurialueisiin käsittelevän asiakirjan[5] mukaisesti.

---

1 Muuttoliikkeen ja kehityksen yhteys: käytännönläheisiä suuntaviivoja (KOM(2005) 390 lopullinen, 1.9.2005).

2 KOM(2005) 669 lopullinen, 21.12.2005.

3 Tiedonanto politiikan ensisijaisista tavoitteista kolmansien maiden kansalaisten laittoman maahanmuuton torjunnassa (KOM(2006) 402 lopullinen, 19.7.2006).

4 Siirtolaisuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan ensimmäinen soveltamisvuosi – tavoitteena kattava eurooppalainen maahanmuuttopolitiikka (KOM(2006) 735 lopullinen, 30.11.2006).

5 Viittaus lisätään myöhemmin.

II. Mobiliteettikumppanuuksien solmiminen

Ehdotusten, joilla laillista liikkuvuutta EU:n ja kolmansien maiden välillä koskevia edellytyksiä pyritään parantamaan, pitäisi luonnollisestikin perustua olemassa olevaan kehykseen, jolla säännellään laillista muuttoa EU:hun. Kyseinen kehys on kuvattu pääpiirteissään liitteessä I.

Tiedonannossa siirtolaisuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan ensimmäisestä soveltamisvuodesta todetaan seuraavaa: *"Kunhan tietyt edellytykset – joita ovat esimerkiksi yhteistyö laittoman maahanmuuton torjunnassa ja tehokkaiden takaisinottojärjestelyjen käyttöönotto – ovat täyttyneet, tavoitteeksi voitaisiin asettaa, että kolmansien maiden kanssa voidaan sopia* ***liikkumista edistävistä toimenpidekokonaisuuksista****, joilla niiden kansalaisten EU:hun pääsyä helpotetaan. On olemassa selvä tarve organisoida EU:n ja kolmansien maiden välillä tapahtuvan laillisen liikkumisen eri muodot nykyistä paremmin. Liikkumista edistävät toimenpidekokonaisuudet muodostaisivat kehyksen liikkumisen hallintaan ja kokoaisivat yhteen jäsenvaltioiden ja Euroopan yhteisön tarjoamat mahdollisuudet perustamissopimuksessa määrättyä toimivallan jakoa täysimääräisesti kunnioittaen."*

EU:n onkin selvitettävä yhteistyössä asiasta kiinnostuneiden jäsenvaltioiden kanssa, miten tällaiset toimenpidekokonaisuudet – joille komissio ehdottaa nimitystä 'mobiliteettikumppanuudet' – voitaisiin koota. Niitä koskevat neuvottelut käytäisiin EY:n ja sellaisten kolmansien maiden kanssa, jotka ovat sitoutuneet tekemään EU:n kanssa tiivistä yhteistyötä muuttoliikkeiden hallitsemiseksi muun muassa torjumalla laitonta maahanmuuttoa ja joiden intressissä on turvata kansalaisilleen helpompi pääsy EU:n alueelle.

Seuraavassa tarkastellaan mobiliteettikumppanuuksien oikeudellista luonnetta ja muotoa sekä niiden mahdollista sisältöä.

A. Mobiliteettikumppanuuksien oikeudellinen luonne ja muoto

Mobiliteettikumppanuuksien oikeudellinen luonne olisi väistämättä monimutkainen, koska niihin liittyy tekijöitä, joista osa kuuluu yhteisön ja osa jäsenvaltioiden toimivaltaan. EU:n on varmistettava, että kumppanuudesta tulee johdonmukainen ja että siitä saadaan sovittua ripeästi niin, että kunnioitetaan EY:n ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa ja huolehditaan sen yhteensopivuudesta sen oikeudellisen ja poliittisen kehyksen kanssa, jolla asianomaisten kolmansien maiden, yhteisön ja asianomaisten jäsenvaltioiden välisiä suhteita säännellään.

Mobiliteettikumppanuuksista käytävien neuvottelujen olisi perustuttava selkeisiin poliittisiin ohjeisiin, jotka neuvosto antaa komission suosituksen pohjalta. Lisäksi kussakin kumppanuudessa olisi sovittava seurannasta, jossa hyödynnetään maksimaalisesti olemassa olevat mekanismit (esim. asianomaisilla sopimuksilla perustetut temaattiset alakomiteat ja työryhmät), joiden puitteissa asianomaisen maan viranomaiset, komissio ja asiasta kiinnostuneet jäsenvaltiot käyvät vuoropuhelua. Mobiliteettikumppanuuksien täytäntöönpanoa voitaisiin tarvittaessa tukea myös muuttoliikeasiantuntijoista koottavilla tukiryhmillä[6].

B. Mobiliteettikumppanuuksien sisältö

Mobiliteettikumppanuuksissa on otettava huomioon EU:n nykysuhteet asianomaiseen kolmanteen maahan samoin kuin yleinen suhtautumistapa, jonka EU on omaksunut kyseiseen maahan osana ulkosuhteitaan. Kumppanuudet sovitetaan kunkin kolmannen maan

---

[6] Tiedonannossa *Siirtolaisuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan ensimmäinen soveltamisvuosi* esitetyn mukaisesti.

erityispiirteisiin, kyseisen maan ja EU:n tavoitteisiin sekä sitoumuksiin, jotka asianomainen maa on valmis antamaan edistääkseen laittoman maahanmuuton torjumista sekä paluumuuttajien sopeutumista ja työllistymistä. Kumppanuuksien tarkkaa rakennetta mietittäessä olisi otettava huomioon nk. maahanmuuttajaprofiilit, jos sellaisia on käytettävissä. On mahdotonta antaa täydellistä luetteloa mobiliteettikumppanuuksien ajateltavissa olevista elementeistä, koska ne määräytyvät tilanteen mukaan. Sitä paitsi jäsenvaltiot saattavat toivoa kumppanuuksilta sellaisia ulottuvuuksia, joiden taustalla on niiden oma oikeudellinen kehys (erityisesti kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä koskevat säännöt) sekä poliittiset rajoitteet ja painopisteet. Tyypillinen mobiliteettikumppanuus voisi joka tapauksessa käsittää ainakin osan seuraavassa luetelluista elementeistä tai ne kaikki. Ensiksi tarkastellaan asianomaisilta kolmansilta mailta odotettavia sitoumuksia ja tämän jälkeen EY:n ja kumppanuuksien osapuolina olevien jäsenvaltioiden sitoumuksia.

1) Kolmansien maiden sitoumukset

Asianomaisilta kolmansilta mailta odotettavat sitoumukset laittoman maahanmuuton torjumiseksi vaihtelisivat muun muassa kulloisenkin oikeudellisen kehyksen mukaan, esimerkiksi:

- sitoumus ottaa omat kansalaiset takaisin ja tehdä täyttä yhteistyötä omien kansalaisten tunnistamiseksi;
- lisäsitoumus ottaa takaisin sellaiset kolmansien maiden kansalaiset ja kansalaisuudettomat henkilöt, jotka ovat saapuneet EU:hun asianomaisen maan kautta. Takaisinotto tapahtuisi tarkoin määritellyissä olosuhteissa ja EY:n takaisinottosopimuksen puitteissa, jos sellainen on tehty;
- aloitteet laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi kohdennettuja tiedotuskampanjoita järjestämällä;
- toimet rajavalvonnan ja/tai rajaturvallisuuden parantamiseksi ja tarvittaessa tätä tukeva käytännön yhteistyö jäsenvaltioiden ja/tai Frontexin kanssa;
- toimet matkustusasiakirjojen suojaamiseksi entistä paremmin väärinkäytöksiltä ja väärentämiseltä muun muassa biometriikkaa hyödyntämällä sekä tarvittaessa niiden asiakirjojen (esim. kansallisten henkilötodistusten) parempi suojaaminen, joiden nojalla matkustusasiakirjat myönnetään;
- sitoumus tehdä yhteistyötä ja vaihtaa tietoja EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa, jotta voidaan parantaa rajaturvallisuusasioissa tehtävää yhteistyötä ja siten vähentää kansainväliseen liikkumiseen liittyviä turvallisuusriskejä;
- erityistoimet ja –aloitteet muuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjumiseksi määrätietoisesti. Tässä toiminnassa lähtökohtana ovat Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta, kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen asianomaiset lisäpöytäkirjat ja/tai asiaankuuluvat alueelliset järjestelyt, kuten Afrikan ja EU:n yhteinen Ouagadougoun toimintasuunnitelma ihmiskaupan torjumiseksi;
- asianomaiselta kolmannelta maalta pitäisi edellyttää myös sitoumuksia edistää tuottavaa työllisyyttä ja ihmisarvoista työtä sekä yleisesti ottaen parantaa taloudellisia ja sosiaalisia perusedellytyksiä, koska niillä voidaan vaikuttaa siihen, että laiton maahanmuutto näyttäytyisi vähemmän houkuttelevana.

Tämäntyyppisiä toimenpiteitä toteutettaessa on kunnioitettava täysimääräisesti asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia, myös kansainvälisen suojelun tarpeessa mahdollisesti olevien henkilöiden erityisoikeuksia. Kolmannet maat voisivat saada EY:ltä ja/tai asianomaisilta jäsenvaltioilta erityistä rahoitus- ja/tai asiantuntija-apua esimerkiksi paluumuuttajien taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen sopeuttamiseen.

2) EY:n ja jäsenvaltioiden sitoumukset

Myös nämä sitoumukset määräytyisivät olosuhteiden mukaan, mutta niitä voisivat olla kaikki tai osa seuraavista:

a) Kolmannen maan kansalaisten laillisen maahanmuuton helpottaminen

Mobiliteettikumppanuuksilla helpotetaan kolmansien maiden kansalaisten muuttoa muuttajista kiinnostuneisiin EU:n jäsenvaltioihin. Kumppanuudet voidaan sopia niin, että ne kattavat vain taloudellisista syistä johtuvan muuttoliikkeen tai muitakin laillisen maahanmuuton muotoja, esimerkiksi muuton kouluttautumistarkoituksessa. Järjestelyjen, joilla helpotetaan taloudellisista syistä johtuvaa muuttoa, olisi perustuttava kiinnostuneiden jäsenvaltioiden itse arvioimiin työvoimatarpeisiin, ja niissä olisi kunnioitettava täysimääräisesti periaatetta, jonka mukaan EU:n omat kansalaiset asetetaan etusijalle. Erityisesti on otettava huomioon vuosien 2003 ja 2005 liittymisasiakirjojen määräykset, joilla jäsenvaltiot, jotka soveltavat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia siirtymätoimenpiteitä, velvoitetaan asettamaan EU:n kansalaiset etusijalle suhteessa kolmansien maiden kansalaisiin. Mobiliteettikumppanuuksissa osapuolina olevien jäsenvaltioiden onkin huolehdittava siitä, että tätä periaatetta noudatetaan. Lisäksi on otettava huomioon EU:n ja kulloinkin kyseessä olevan kolmannen maan välillä jo tehdyt tai myöhemmin tehtävät kansainväliset sopimukset, joilla helpotetaan luonnollisten henkilöiden tilapäistä liikkumista, joka liittyy palvelujen kauppaan tai investointeihin.

Jollei edellä mainituista rajoituksista muuta johdu, laillista liikkumista edistäviin kumppanuuksiin sisältyvät etuuskohtelunäkökohdat voitaisiin muotoilla pääasiallisesti kahdella tavalla:

- Mobiliteettikumppanuudet voisivat sisältää useamman jäsenvaltion vapaaehtoisuuteen perustuvan tarjouksen, jolla helpotettaisiin kyseisen kolmannen maan kansalaisten pääsyä niiden työmarkkinoille. Nämä yksittäisten maiden tekemät tarjoukset koottaisiin sitten poliittisella tasolla yhteen, jolloin EU:lla olisi esittää yksi yhtenäinen tarjous kyseiselle kolmannelle maalle. Kansallisissa tarjouksissa voisi olla kyse esimerkiksi asianomaisen kolmannen maan kansalaisille varatusta työvoimakiintiöstä tai käytännön toimista, joilla kyseisessä jäsenvaltiossa olevia työpaikkoja pyritään täyttämään kyseisen kolmannen maan työnhakijoilla. Yhteisissä tarjouksissa on noudatettava voimassa olevia maahanpääsymenettelyjä.
- Mobiliteettikumppanuuksiin voisi sisältyä myös kyseisen kolmannen maan kansalaisten muita edullisempi kohtelu tiettyjen muuttajaryhmien maahanpääsyehtojen osalta[7] niin, että otetaan huomioon asiaa koskevien direktiivien valinnaiset lausekkeet siltä osin kuin on kyse yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvista aloista. Nämä järjestelyt eivät saa kuitenkaan rajoittaa perustamissopimuksen 12 artiklassa määrättyä syrjintäkiellon periaatetta eikä yhteisön lainsäädännön yhdenmukaista soveltamista.

---

[7] Jollei vuosien 2003 ja 2005 liittymisasiakirjoista muuta johdu, EU:n ja Turkin assosiaatiosopimus, jonka mukaan jäsenvaltiot pyrkivät antamaan etusijan turkkilaisille työntekijöille, ja yhteisön etusijalle asettamisen periaate.

b) Kolmansien maiden auttaminen laillisten muuttovirtojen hallintavalmiuksien kehittämisessä

Taloudellinen ja/tai tekninen apu laillisten muuttovirtojen hallintaan liittyvissä kysymyksissä täydentäisi tarkoituksenmukaisella tavalla mobiliteettikumppanuuksien muita osa-alueita. Tällaista apua voisivat antaa EY – erityisesti muuttoliikettä ja turvapaikkaa koskevan temaattisen ohjelman yhteydessä – ja/tai kumppanuuden osapuolina olevat jäsenvaltiot. Apua ei tarvitsisi rajoittaa koskemaan vain EU:hun suuntautuvan muuttoliikkeen hallintaa, vaan se voisi kattaa myös alueidenväliset muuttoliikkeet, jotka ovat erittäin merkittäviä monissa kehitysmaissa. Apu voitaisiin tarvittaessa kanavoida vastaavien, EU:n jäsenvaltioissa toimivien laitosten (esim. työvoimatoimistot) kanssa toteutettavaan kummitoimintaan.

Tällaista apua voivat saada muutkin maat kuin mobiliteettikumppanuuksien osapuolet. Apua myönnettäessä kumppanuusmaat voitaisiin kuitenkin asettaa etusijalle osana muuttoliikettä ja turvapaikkaa koskevaa temaattista ohjelmaa. Apua annettaisiin erityisesti seuraaviin:

- tiedottaminen EU:n jäsenvaltioiden työmarkkinatarpeista ja maahanmuuttoehdoista;
- lisätoimet asianomaisen kolmannen maan opiskelijoiden, tutkijoiden, aloittelevien ammatinharjoittajien, vapaaehtoistyöntekijöiden ja nuorisojärjestöjen toiminnassa mukana olevien liikkuvuuden tukemiseksi;
- muuttoa edeltävän kieli- tai ammattikoulutuksen tarjoaminen henkilöille, joilla on työpaikka tiedossa ulkomailla;
- tarjonnan ja kysynnän yhteensovittaminen, jotta EU:ssa avoinna olevat työpaikat saataisiin täytettyä asianomaisten maiden työnhakijoilla; tässä olisi hyötyä suorista yhteyksistä EU:n järjestelmiin, esim. EURES-työnvälitysverkostoon. Maissa, joissa kotimaan työmarkkinoita säätelevät instituutiot ovat heikosti kehittyneitä, toimia olisi todennäköisesti täydennettävä kehittämällä tehokkaita rajatylittäviä työnvälityspalveluja. Tästä syystä työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseen voitaisiin myöntää teknistä apua;
- järjestelyt paluumuuttajien taloudellisen ja yhteiskunnallisen sopeutumisen tukemiseksi;
- toimet muuttajien rahalähetysten helpottamiseksi yhteistyöjärjestely mukaan lukien.

EY:llä on jo jonkin verran kokemusta tämäntyyppisen avun antamisesta kolmansille maille (ks. liite II, jossa esitetään yleiskatsaus näiden alojen aiempiin, nykyisiin ja suunnitteilla oleviin hankkeisiin), ja komissio harkitsee toiminnan laajentamista niin, että apua myönnetään järjestelmällisemmin muillekin kolmansille maille. MEDA-hanke, jolla tuetaan Marokon kansallista työvoima- ja ammattitaitovirastoa (ANAPEC), sekä muuttoliikkeistä tiedottamiseen ja niiden hallintaan erikoistunut keskus, jollaista EY auttaa perustamaan Maliin joidenkin edellä mainittujen tehtävien hoitamista varten, voisivat toimia esimerkkeinä samantyyppisille aloitteille.

c) Aivoviennin ehkäiseminen ja kierto- ja paluumuuton edistäminen

Mobiliteettikumppanuuksiin voisi kolmannen maan pyynnöstä kuulua toimenpiteitä, joilla ehkäistään aivovientiä. Koska kumppanuudet ovat lähtökohtaisesti yksilöllisiä, niissä voidaan yhteisestä sopimuksesta sulkea tiettyjen kriittisten alojen työntekijät etuuskohtelun ulkopuolelle. Samoin niihin voidaan sisällyttää järjestelyjä, joilla helpotetaan kiertomuuttoa, joka on omiaan lieventämään aivoviennin vaikutuksia. Lisäksi kulloinkin kyseessä oleva kolmas maa, EY ja asiasta kiinnostuneet jäsenvaltiot voivat kumppanuuden puitteissa sopia kannustimista, joilla tuetaan tilapäisten ja kausiluonteisten muuttajien paluuta ja tosiasiallista kiertomuuttoa. Tällaisilla kannustimilla lähtömaita autetaan hyödyntämään paluu- ja

kiertomuuttajien ammattitaitoa ja muuta sosiaalista pääomaa ja lieventämään aivoviennin vaikutuksia. III luvussa on esimerkkejä toimenpiteistä, joista voitaisiin sopia kiertomuuton helpottamiseksi.

d) Kolmansien maiden kansalaisille myönnettävien lyhytaikaisten viisumien myöntämismenettelyjen tehostaminen ja/tai helpottaminen

Mobiliteettikumppanuudesta käytävissä neuvotteluissa voi osoittautua hyödylliseksi sisällyttää kumppanuuteen maakohtaisia parannuksia lyhytaikaisia viisumeja koskevaan politiikkaan komission jo ehdottamien yleisten parannusten (liite I) lisäksi. Tällaisia parannuksia voitaisiin harkita kahdella eri tasolla.

i) EU:n jäsenvaltioiden konsulipalvelujen järkeistäminen asianomaisessa kolmannessa maassa

Lyhytaikaista viisumia EU:hun kolmansissa maissa hakevat törmäävät usein käytännön ongelmiin. Maassa ei ehkä ole kyseisen jäsenvaltion konsulaattia, tai ongelmana ovat pitkät jonot tai odotusajat, jotka voivat venyä kuukausiin hakemuksen jättämiseksi pyydetystä tapaamisesta sen toteutumiseen. Äärimmäisissä tapauksissa hakijoiden on matkustettava naapurimaahan viisumihakemuksen jättämiseksi, mitä tarkoitusta varten he saattavat tarvita konsulaatin sijaintivaltion myöntämän lyhytaikaisen viisumin voidakseen anoa viisumia varsinaista matkaansa varten.

Mobiliteettikumppanuuksissa tämäntyyppisiä ongelmia on mahdollista ratkoa monella tapaa:

- Mobiliteettikumppanuuden osapuolina olevat jäsenvaltiot voisivat antaa asianomaiselle kolmannelle maalle sitoumuksen helpottaa viisumien hakemista käytännössä (esim. pidentämällä aukioloaikoja ja lisäämällä henkilöstöä).
- Samanaikaisesti ne voisivat sopia konsuliyhteistyön parantamisesta paikallistasolla. Mobiliteettikumppanuuteen osallistuvissa kolmansissa maissa sijaitsevilla komission lähetystöillä voisi olla rakentava rooli tällaisen yhteistyön edistämisessä.
- Jäsenvaltiot voisivat myös hyödyntää nykyistä enemmän yhteisön säännöstön (tarkistettu yhteinen konsuliohjeisto) tarjoamaa joustoa, joka mahdollistaa muun muassa sen, että luotettaviksi tunnetuille, tiuhaan matkustaville henkilöille voidaan myöntää pitkäaikaisia (enintään viisivuotisia) toistuvaisviisumeja. Yksittäisissä tapauksissa jäsenvaltiot voivat myös poistaa viisumihakemuksilta käsittelymaksun jne. Jäsenvaltiot, jotka ovat halukkaita panostamaan johonkin tiettyyn mobiliteettikumppanuuteen, voisivat sitoutua hyödyntämään käytettävissä olevaa joustoa nykyistä paremmin.
- Tällainen yhteistyön tehostaminen voisi johtaa siihen, että useampi jäsenvaltio perustaisi johonkin kolmanteen maahan yhteisen toimipisteen viisumien hakemista varten; ehdotus sisältyy komission ehdotukseen yhteisen konsuliohjeiston tarkistamiseksi (parhaillaan Euroopan parlamentin ja neuvoston käsittelyssä). Perustettaessa tällaisia yhteisiä toimipisteitä (joille voidaan myöntää rahoitusta ulkorajarahastosta) etusijalle voitaisiin asettaa sellaiset kolmannet maat, jotka osallistuvat mobiliteettikumppanuuksiin.

ii) Tiettyihin ryhmiin sovellettavat viisumien myöntämisen helpottamista koskevat sopimukset

Viisumien myöntämismenettelyihin voidaan tarjoutua tekemään järjestelmällisempiä parannuksia myös neuvottelemalla EY:n ja mobiliteettikumppanuudesta kiinnostuneen

kolmannen maan kesken **viisumien myöntämisen helpottamista koskevista sopimuksista**, joita sovellettaisiin tiettyihin ryhmiin. Tällaisten sopimusten vahvuus on siinä, että niissä vahvistetaan selkeästi viisuminhakijoiden oikeudet ja velvollisuudet. Mobiliteettikumppanuutta määriteltäessä olisi otettava huomioon Coreper-tasolla sovittu viisumimenettelyjen helpottamista koskeva yhteinen toimintatapa, jota saatetaan joutua tarkistamaan sen perusteella, miten mobiliteettikumppanuudet kehittyvät jatkossa.

III. Kiertomuutto

A. Johdanto

Euroopan unionin neuvoston kehotusta tutkia keinoja kiertomuuton helpottamiseksi on tarkasteltava sitä taustaa vasten, että maailmanlaajuinen muuttoliike muuttaa muotoaan ja että Euroopan unionin on tarjottava varteenotettava vaihtoehto laittomalle maahanmuutolle. Kiertomuutto nähdään yhä useammin muuttoliikkeen keskeisenä muotona, joka hyvin hallittuna voi auttaa työvoiman kansainvälisen kysynnän ja tarjonnan täsmäyttämisessä ja siten edistää käytettävissä olevien resurssien optimaalista jakautumista ja talouskasvua.

Kiertomuuttoon liittyy kuitenkin eräitä haasteita; jos sitä ei suunnitella ja hallita kunnolla, kiertäväksi tarkoitettu muutto voi helposti kääntyä pysyväismuutoksi, jolloin sen tavoite jää toteutumatta.

Tässä luvussa otetaan esiin joitakin kysymyksiä, joihin EU:n ja sen jäsenvaltioiden on perehdyttävä saadakseen selville, miten kiertomuuttoa voitaisiin parhaiten edistää. Alkajaisiksi kiertomuuton käsitteelle tarvitaan **yhteinen määritelmä**. Samoin on täsmennettävä ne kiertomuuton **eri muodot**, jotka olisivat Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden kannalta merkityksellisimmät. Tämän jälkeen voitaisiin erottaa toisistaan kiertomuuttoa helpottavan **lainsäädäntökehyksen** käyttöönotto ja potentiaalisista **kiertomuuttojärjestelyistä** sopiminen. Tällaisten järjestelyjen puitteissa olisi mahdollista muuttaa EU:hun määrätyksi ajaksi työntekoa, opiskelua tai jonkin toiminnan harjoittamista varten. On myös tärkeää määritellä ne **ehdot ja takeet**, joilla varmistetaan muuton kiertoluonteisuus.

B. Kiertomuuton määritelmä ja muodot

Euroopan unionin on tiedettävä tarkkaan, minkätyyppistä kiertomuuttoa se haluaa helpottaa. Kiertomuutto voidaan määritellä sellaiseksi muuttoliikkeen muodoksi, jossa laillinen edestakainen liikkuminen kahden maan välillä sallitaan rajoitetusti.

EU:n kannalta merkityksellisimpiä ovat seuraavat kaksi kiertomuuton muotoa:

1) EU:hun asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kiertomuutto

Tämä kiertomuuton muoto antaa EU:hun asettautuneille kolmansien maiden kansalaisille mahdollisuuden harjoittaa mitä tahansa toimintaa (liike-, ammatti- tai vapaaehtoistoimintaa) kotimaassaan ja säilyttää samalla pääasiallisen asuinpaikkansa jossakin jäsenvaltiossa. Kyseeseen tulevia ryhmiä ovat esimerkiksi

- EU:ssa toimivat yrittäjät, jotka haluavat aloittaa liiketoiminnan kotimaassaan (tai muussa kolmannessa maassa), ja
- lääkärit, korkea-asteen opettajat ja muut ammatinharjoittajat, jotka haluavat tukea kotimaataan harjoittamalla ammattiaan myös siellä.

2) Kolmannessa maassa asuvien henkilöiden kiertomuutto

Kiertomuutto mahdollistaisi sen, että kolmannessa maassa asuvat henkilöt voisivat tulla tilapäisesti EU:hun työskentelemään, opiskelemaan, kouluttautumaan tai yhdistääkseen

työnteon ja opiskelun sillä ehdolla, että myönnetyn oleskeluajan päättyessä he palaavat kotimaassaan sijaitsevaan pääasialliseen asuinpaikkaansa harjoittamaan pääasiallista elinkeinoaan. Kiertoa voidaan tehostaa niin, että paluumuuttajien sallitaan matkustaa kotimaansa ja niiden jäsenvaltioiden välillä, joissa he ovat aiemmin oleskelleet, muita muuttajia helpommin esimerkiksi yksinkertaistamalla heihin sovellettavia maahanpääsy-/paluumenettelyjä.

Tämä ryhmä pitää sisällään monentyyppisiä tilanteita ja hyvin erilaisia muuttajia, muun muassa

- kolmansien maiden kansalaiset, jotka haluavat tehdä EU:ssa tilapäisesti töitä, esimerkiksi kausiluonteista työtä;
- kolmansien maiden kansalaiset, jotka haluavat opiskella tai kouluttautua Euroopassa ja sitten palata kotimaahansa;
- kolmansien maiden kansalaiset, jotka opintonsa suoritettuaan haluavat hankkia EU:ssa ammatillista kokemusta (esim. harjoittelijoina) ennen kotiinpaluuta, koska ammattiin harjoittelu kotimaassa on hankalaa;
- kolmansien maiden tutkijat, jotka haluavat toteuttaa tutkimushankkeen EU:ssa;
- kolmansien maiden kansalaiset, jotka haluavat osallistua kulttuurienväliseen vaihtotoimintaan ja muuhun toimintaan kulttuurin, kansalaisvaikuttamisen, koulutuksen ja nuorisoasioiden aloilla (esim. kurssit, seminaarit, tapahtumat ja opintokäynnit);
- kolmansien maiden kansalaiset, jotka haluavat osallistua yleishyödylliseen palkattomaan vapaaehtoistyöhön EU:ssa.

C. Kiertomuuttoa edistävän EU:n lainsäädäntökehyksen käyttöönotto

Joidenkin jäsenvaltioiden maahanmuuttolainsäädäntöön sisältyy jo nykyisellään sääntöjä, joilla kiertomuuttoa edistetään sallimalla joko kaikkien maassa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tai määrättyjen ryhmien lähteä maasta määräajoiksi ilman, että he menettävät oikeudellisen asemansa. Laissa määritellyt edellytykset ja tilanteet vaihtelevat kuitenkin jäsenvaltiosta toiseen. Tiettyjen ryhmien kiertomuuttoa voitaisiin kuitenkin helpottaa entisestään yhdenmukaistamalla lainsäädäntöä soveltuvin osin.

Kiertomuuttoa edistäviä toimenpiteitä voitaisiin sisällyttää joihinkin laillista maahanmuuttoa koskevassa toimintapoliittisessa suunnitelmassa jo mainittuihin tuleviin säädöksiin. Erityisesti kyseeseen tulevat seuraavat:

- **Ehdotus direktiiviksi korkeasti koulutettujen muuttajien maahanpääsystä**

– Kiertomuuttoa edistävissä toimenpiteissä voitaisiin keskittyä helpottamaan entisestään sellaisten henkilöiden maahanpääsymenettelyjä, jotka ovat jo aiemmin asuneet EU:ssa laillisesti jonkin aikaa (korkeakoulutusta vaativissa tehtävissä, opintojen takia tai muussa koulutuksessa); asia vaatii kuitenkin lisäselvityksiä.

- **Ehdotus direktiiviksi kausityöntekijöiden maahanpääsystä**

– Tärkein keino edistää kiertomuuttoa olisi monivuotisen oleskelu-/työluvan käyttöönotto kausityöntekijöitä varten; lupa mahdollistaisi paluun useampana peräkkäisenä vuotena kausityön tekemistä varten.

- **Ehdotus direktiiviksi palkallisten harjoittelijoiden maahanpääsystä**

– Myöntämällä kolmansien maiden kansalaisille pääsy Eurooppaan koulutusjakson ajaksi pitäisi voida edistää osaamiskiertoa samoin kuin taitojen ja tiedon siirtymistä. Kiertomuuton tehostamiseksi ehdotuksessa voitaisiin harkita mahdollisuutta, jonka mukaisesti entiset harjoittelijat voisivat tarvittaessa palata määräajoiksi täydennyskoulutukseen taitojensa päivittämistä varten.

Komissio aikoo myös jatkaa selvitystyötä siitä, voitaisiinko kiertomuuttoa edistää muihin laillisten muuttajien ryhmiin sovellettavien maahanpääsymenettelyjen yksinkertaistamista koskevalla ehdotuksella.

Lisäksi komissio saattaa sopivana ajankohtana ehdottaa eräisiin säädöksiin seuraavanlaisia muutoksia kiertomuuton edistämiseksi:

- **Direktiivi 2003/109/EY pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta**

– Tällä hetkellä direktiivissä säädetään, että maassa pitkään oleskelleen henkilön asema peruutetaan, jos henkilö on poissa yhteisön alueelta 12 kuukautta yhtäjaksoisesti. Tämä ajanjakso voitaisiin pidentää kahteen tai kolmeen vuoteen.

- **Direktiivi 2004/114/EY kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä ja direktiivi 2005/71/EY tieteenharjoittajien maahanpääsystä**

– Yksi mahdollinen muutos olisi toistuvan maahantulon mahdollistavat oleskeluluvat, joiden haltija saisi olla poissa EU:n alueelta pitkiäkin ajanjaksoja menettämättä silti oleskeluoikeuttaan[8].

– Toinen mahdollisuus olisi muuttaa direktiivien valinnaiset lausekkeet, joiden mukaan jäsenvaltiot voivat sallia yksinkertaistetut tai nopeutetut menettelyt sellaisten henkilöiden maahanpääsylle, jotka ovat aiemmin työskennelleet tutkijoina tai opiskelleet EU:ssa, samojen henkilöiden osalta oikeudeksi nopeisiin menettelyihin edellyttäen, että he palaavat luvan voimassaolon päätyttyä kotimaahansa.

– Kyseiset kaksi direktiiviä voitaisiin myös kytkeä yhteen niin, että sellaisille kolmansien maiden tutkijoille, jotka ovat aiemmin opiskelleet EU:ssa ja jotka opintojensa päätteeksi ovat palanneet sovitusti kotimaihinsa, voitaisiin sallia helpompi maahanpääsy. Tätä käsitettä voitaisiin laajentaa niin, että jossakin jäsenvaltiossa edelleen oleskelevat ja siellä opiskelevat voisivat hakea maahanpääsyä tutkijoina edellyttäen, että hakemus tehdään ennen opiskeluluvan raukeamista.

D. Muuttoliikkeen kierron varmistaminen

On sovittava käytännön ehdoista ja takeista sen varmistamiseksi, että kiertomuuton tavoitteet toteutuvat ja että siitä on pitkäkestoista hyötyä. Komissio aikoo käynnistää tämän tiedonannon pohjalta keskustelun jäsenvaltioiden kanssa toimenpiteistä, joita tarvitaan muuttoliikkeen kierron varmistamiseksi.

1) Kierron kannustimet

EU:n politiikan välineisiin voitaisiin sisällyttää kannustimia kierron toteutumisen varmistamiseksi. Esimerkiksi:

---

[8] Luvan haltija olisi oikeutettu oleskelemaan ja (tapauksesta riippuen) työskentelemään EU:ssa määrätyn ajanjakson, joka voitaisiin jakaa useisiin lyhyempiin jaksoihin, joiden välissä henkilö palaisi kotimaahansa.

- **Lupaus jatkomahdollisuuksista muuttaa EU:hun laillisesti:** Vastineeksi sääntöjen ja ehtojen noudattamisesta vastalahjaksi tarjottava mahdollisuus päästä maahan myöhemmin uudestaan vähentää huomattavasti kiusausta jäädä maahan luvan rauettua. Eri vaihtoehtoja on selvitettävä, ja on todennäköistä, että eri muuttajaryhmille tarjotaan eri vaihtoehtoja lähtökohdan ollessa se, että lainkuuliaisia muuttajia halutaan palkita. Harkintaan voitaisiin ottaa edellä mainitut kannustimet (esim. toistuvan maahantulon mahdollistavat oleskelu-/työluvat, tilapäisen kotimaahan paluun salliminen sekä yksinkertaistetut ja nopeutetut maahanpääsymenettelyt sellaisille muuttajille, jotka ovat aiemmin oleskelleet EU:ssa jonkin aikaa ja palanneet luvan rauettua vapaaehtoisesti kotimaahansa).
- **Paluumuuttajien kotimaihinsa sopeutumisen (etenkin ammatillisen sopeutumisen) tekeminen mahdollisimman sujuvaksi:** Tämä voisi pitää sisällään esimerkiksi seuraavat: paluumuuttajien tukeminen työnhaussa ja/tai yrityksen perustamisessa kotimaassaan; lähtömaiden tukeminen, jotta ne tunnustaisivat paluumuuttajien ulkomailla oleskelunsa aikana hankkimat ns. hiljaiset tiedot, joista näillä ei ole esittää koulu- tai työtodistusta; uudelleenasettautumispalkkio; verotuksellisesti edulliset säästötilit muuttajien kotimaissa; erityiset asunto-ohjelmat; tuki palaaville tutkijoille, jotta nämä voisivat jatkaa tutkimushankettaan kotimaassaan tai opiskelijoiden stipendien jatkaminen parin vuoden ajan paluun jälkeen. Yhteisö ja/tai asiasta kiinnostuneet jäsenvaltiot voisivat sopia tällaisten toimenpiteiden tukemisesta osana II luvussa hahmoteltuja mobiliteettikumppanuuksia.

2) Paluun varmistaminen

Yksi kiertomuuton perusedellytyksistä on, että muuttajat palaavat kotimaahansa siinä vaiheessa, kun heidän oleskelulupansa voimassaolo päättyy. Kaikista sellaisista toimista, joilla paluu voidaan varmistaa tai sitä voidaan edistää, on tarkoitus laatia luettelo. Yksi keino, jota voitaisiin harkita ja ehkä jopa ottaa osaksi lainsäädäntökehystä, on vaatia muuttajilta kirjallinen sitoumus vapaaehtoisesta kotiinpaluusta heti, kun heidän oleskeluoikeutensa päättyy. Jos muuttajat jäävät EU:n alueelle laittomasti sen sijaan, että palaisivat vapaaehtoisesti oleskeluoikeutensa päätyttyä, lähtömaiden olisi suostuttava ottamaan heidät takaisin. Tämä olisi helpompi toteuttaa, jos EY:n tai asianomaisen jäsenvaltion ja lähtömaan välillä olisi voimassaoleva takaisinottosopimus.

3) Kiertomuuton seuranta

Kiertomuuttojärjestelyihin on paneuduttava huolella niiden suunnittelu- ja toteutusvaiheessa, jotta voidaan varmistua kiertomuuton tuplatavoitteen toteutumisesta eli EU:n työmarkkinoiden tarpeiden tyydyttämisestä ja lähtömaiden kehityksen edistämisestä. Samoin on huolehdittava siitä, ettei muutosta kohdemaahan tule pysyvää. Tällaisten järjestelyjen seurantaa varten olisi laadittava omat kriteerit. Lisäksi asiaankuuluvien yhteisön direktiivien täytäntöönpanoa arvioitaessa pitäisi arvioida myös sitä, miten niillä edistetään kiertomuuttoa.

4) Aivoviennin riskin vähentäminen

Monet kehitysmaat kärsivät siitä, että niiden keski- tai korkeatason koulutuksen hankkineet kansalaiset muuttavat joukoittain ulkomaille. Jos näiden muuttajien osaaminen liittyy kehityksen kannalta avainasemassa oleviin aloihin, kuten koulutukseen tai terveydenhuoltoon, muuttovirtojen vaikutus lähtömaiden valmiuksiin tarjota peruspalveluja väestölle voi olla katastrofaalinen. Aivoviennin riski ei ole kuitenkaan maailmanlaajuinen, ja sitä tarkasteltaessa on otettava huomioon myös maastamuutosta lähtömaiden kehitykselle mahdollisesti aiheutuvat myönteiset vaikutukset.

Kiertomuutto voi jossain määrin rajoittaa aivoviennin riskiä pitkällä aikavälillä, mutta riskin torjumiseksi tarvitaan lisätoimia[9].

Toimet aivovientiin puuttumiseksi olisi sovitettava kunkin maan tilanteeseen. Sellaisia voisivat olla EU:n jäsenvaltioiden sitoumukset pidättyä aktiivisesta rekrytoinnista aloilla, jotka on määritelty kriittisiksi asianomaisessa maassa; järjestelyt, joilla helpotetaan asianomaiseen kolmanteen maahan palaavien muuttajien mahdollisuuksia jakaa työuraansa kahden maan välillä; ja yhteisön ja/tai jäsenvaltioiden tuki, jolla kumppanimaata autetaan luomaan riittävän vetovoimaisia paikallisia työllistymismahdollisuuksia varsinkin korkeimmin koulutetuille vaihtoehtona maastamuutolle.

5) Kumppanuus kolmansien maiden kanssa

Vuoropuhelu ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa muuttokysymyksissä ja niihin liittyvillä aloilla, kuten työllisyydessä, sosiaalipolitiikassa ja koulutuksessa, on olennaisen tärkeää sen varmistamiseksi, että kiertomuutto toteutuu suunnitellusti ja hyödyttää molempia osapuolia. Sellaisten kolmansien maiden kanssa, jotka saattaisivat olla kiinnostuneita kiertomuuton edistämisestä mahdollisesti osana mobiliteettikumppanuutta, voitaisiin aloittaa neuvottelut vuoropuheluun ja yhteistyöhön käytettävissä olevia institutionaalisia puitteita hyväksi käyttäen. Politiikkoja laadittaessa on pidettävä mielessä kolmansien maiden edut ja kiinnitettävä erityishuomiota aivoviennin riskiin (vaikka kiertomuuton pitäisi hyvin hallittuna periaatteessa rajoittaa sitä) sekä toimenpiteisiin, joilla kyseistä riskiä voitaisiin vähentää. Kolmansia maita pitäisi kannustaa ottamaan käyttöön oikeudellisia ja hallinnollisia järjestelyjä, joilla kiertomuuttoa helpotetaan. Kumppanimaiden pitäisi sitoutua parantamaan työllisyyttä, työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamista, ammatti- ja kielikoulutusta sekä valmiuksiaan ennakoida osaamisen kysyntää ja tarjontaa. Tämän lisäksi niiden pitäisi jakaa tietoa työvoiman tarpeesta ulkomailla. Kumppanimaita voitaisiin myös tukea niin, että paluumuuttajien olisi mahdollista osallistua kotimaidensa yhteiskunnalliseen kehittämiseen. Kumppanimaita pyydettäisiin myös tekemään yhteistyötä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjumiseksi ja antamaan takeet siitä, että niiden kiertomuuttojärjestelyihin osallistuvat kansalaiset voivat palata ja että heidät otetaan takaisin kotimaahan siinä vaiheessa, kun heidän oleskelulupansa voimassaolo päättyy tai lupa peruutetaan. Lisäksi kumppanimaiden pitäisi tukea paluuta ja uudelleensopeutumista toteuttamalla muun muassa tuottavaa työllisyyttä ja ihmisarvoista työtä edistäviä toimenpiteitä.

6) Kahdenväliset sopimukset kestävän kiertomuuton edistämiseksi

Lähtömaiden ja muuttajista kiinnostuneiden EU:n jäsenvaltioiden välillä yhteisön toimivaltuuksia täysimääräisesti kunnioittaen solmittavat kahdenväliset sopimukset voivat EU:n kehysten ja politiikkojen ohella osoittautua käyttökelpoisiksi, kun kiertomuuttoa pyritään edistämään ja helpottamaan. Niistä voi olla apua työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamisessa, varsinkin jos osapuolten työnvälitystoimistot tekevät keskenään yhteistyötä, jolloin asianomaisen EU:n jäsenvaltion työvoimatarpeisiin voidaan vastata nopeasti. Tällaiset sopimukset voivat merkittävällä tavalla helpottaa joidenkin keskimääräistä joustavampien kiertomuuttokannustimien, esimerkiksi ”kierto-opiskelijoille”, harjoittelijoille tai nuorisovaihtoon osallistuville tarkoitettujen apurahojen, käyttöä. Kahdenvälisten

---

[9] Yksityiskohtaisempaa keskustelua aivoviennistä käydään komission tiedonannossa muuttoliikkeen ja kehityksen yhteydestä. Siinä, samoin kuin EU:n toimintastrategiaa kehitysmaiden terveydenhuoltoalan henkilöstöpulan ratkaisemiseksi käsittelevässä tiedonannossa (KOM(2005) 642 lopullinen), esitetään joitakin käytännön tapoja vastata aivoviennin haasteeseen. Yksi säännöllisesti päivitettävien maahanmuuttajaprofiilien tavoitteista on yksilöidä kunkin kehitysmaan osalta ne alat ja ammatit, joita aivovienti koskee.

sopimusten avulla voidaan huolehtia myös siitä, että etusijan kiertomuuttojärjestelyissä saavat lähtömaiden kannalta merkityksellisimmät alat ja että mahdollisen aivoviennin vaikutukset jäisivät lieviksi. Kahdenvälisten sopimusten kytkeminen EU:n kehykseen voisi tuottaa synergioita, joista olisi hyötyä kaikille osapuolille; tätä mahdollisuutta on selvitettävä tarkemmin.

IV. Päätelmät: Seuraavat vaiheet

Laillisen liikkumisen, erityisesti kiertomuuton, helpottaminen kolmansien maiden ja EU:n välillä on tärkeä ja monisyinen asia. Oikealla tavalla järjestettynä se voi auttaa EU:ta täyttämään työvoimatarpeensa ja lähtömaita optimoimaan maastamuuton edut ja minimoimaan sen haitat. Samanaikaisesti se voi mitätöidä tai ainakin heikentää monia laittoman maahanmuuton houkuttimia.

Komissio haluaa kehittää **kiertomuuttoa** käsitteenä ja käytännössä ja aikookin ensi töikseen käynnistää tähän tiedonantoon perustuvan kuulemisprosessin kerätäkseen yhteisön muiden toimielinten, jäsenvaltioiden ja asiaankuuluvien sidosryhmien näkemyksiä ja kokemuksia. Kuuleminen kestänee vähintään kolme kuukautta. Esiin otettavat asiat voisivat liittyä EY:n toimivaltaan kuuluviin aloihin ja ne saattavat edellyttää muutosten tekemistä tiettyjen maahanmuuttajaryhmien maahanpääsyä koskevaan EY:n lainsäädäntöön. Myös kansalliseen toimivaltaan kuuluvia asioita nousee varmasti esiin, esimerkiksi siltä osin kuin on kysymys päätöksistä sallia yksittäisten muuttajien maahanpääsy.

Lisäksi komissio aikoo olla alustavasti yhteydessä joihinkin **mobiliteettikumppanuuksista** mahdollisesti kiinnostuneisiin maihin, jotka ovat valmiita sitoutumaan aktiiviseen yhteistyöhön EU:n kanssa muuttovirtojen hallitsemiseksi, myös laittoman maahanmuuton torjumiseksi EU:n kumppanina, varsinkin takaisinoton ja paluun osa-alueilla.

Tätä taustaa vasten on kiertomuuttoa edistäviä politiikkoja laadittaessa ja mobiliteettikumppanuuksia kehitettäessä selvä tarve lisätä komission ja jäsenvaltioiden välistä koordinaatiota ja yhteistyötä, jotta voitaisiin maksimoida näiden kahdella tasolla toteutettavien toimien välinen synergia ja varmistaa, että kukin toimii toimivaltuuksiensa rajoissa. Kokemusten kartuttamiseksi voitaisiin tukea kiertomuuton edistämiseen tähtääviä pilottihankkeita sellaisilla aloilla ja sellaisissa ammattiryhmissä, jotka ovat niin lähtömaiden kuin jäsenvaltioiden näkökulmasta kiinnostavia.

Komissio aikoo tarkastella näitä kysymyksiä myös kolmansien maiden kanssa sekä muuttoliikettä ja siihen liittyviä ilmiöitä koskevan vuoropuhelun yhteydessä että osana näillä aloilla tehtävää yhteistyötä. Erityisen huomion kohteena ovat kysymykset, jotka kuuluvat jo nyt kokonaisvaltaisen lähestymistavan piiriin tai jotka on tarkoitus sisällyttää siihen myöhemmin. Komissio myös toivoo, että nämä suuntaviivat ruokkisivat osaltaan maailmanlaajuista keskustelua siitä, miten kansainvälistä muuttoliikettä voitaisiin hallita paremmin, sekä kansainvälistä muuttoliikettä ja kehitystä käsittelevällä maailmanlaajuisella foorumilla käytäviä keskusteluja.

ANNEX I

THE EXISTING COMMUNITY LEGAL FRAMEWORK for movements of persons to the EU

A. Framework for legal migration.

Since 1999, the EU has been progressively developing a common policy on legal immigration. So far three Directives regulating admission of third country nationals have been adopted at Community level.

Third country nationals wishing to pursue their studies in one of the Member States are covered by Directive *2004/114/EC*. Following admission, they are given limited access to the labour market as a means of supporting their studies plus the possibility to continue their studies in another Member State. Member States may also apply this scheme to persons on voluntary service, unremunerated trainees and pupils.

Finally Directive *2005/71/EC on the procedures for admitting third country researchers* to the Member States provides a flexible scheme aiming at attracting this group of migrants to the Community. Third country researchers admitted to a Member State under the Directive have the possibility to teach and pursue their research project in another Member State without a working permit.

The conditions for admission set by these Directives normally include sufficient resources, health insurance as well as the absence of threat to public health, security, etc. All the Directives include clear rules on withdrawal of the right to stay.

Beyond the admission schemes, third country nationals staying for longer periods in a Member State benefit from *Directive 2003/109/EC*, which places an obligation on Member States to grant long-term resident status to third country nationals who meet the conditions of sufficient resources and health insurance and who legally reside on their territory for at least five years. Long-term resident confers a long list of important socio-economic rights including intra-community mobility under certain conditions. Furthermore, long-term residents qualify for greater protection against expulsion.

In addition, the EU-Turkey Association Agreement – although not granting any right to move to an EU Member State, or between EU Member States, to take up employment - gives Turkish nationals free access to the labour market in the host Member State after four years of legal employment. It also stipulates that Member States that decide to enlist workers other than Community nationals should endeavour to give priority to Turkish workers.

Finally, third country nationals who are members of the family of EU national migrant workers enjoy certain derived rights under Directive 2004/38/EC. These include the right to free access to employment and the right to reside with the migrant worker in the host Member State. Furthermore, after residing with the migrant worker for a continuous period of five years they can acquire permanent resident status.

The 2005 Policy Plan on legal migration sets out the broad lines for further development of a common European policy on legal and, in particular, **labour immigration**, which is an important component of EU policies to compensate the negative effects of demographic ageing and meet the changing needs of labour markets. In this context, with the aim of attracting the professionals needed to sustain the EU's competitiveness, in September 2007the Commission will present a proposal for a directive on the conditions of entry and residence for highly skilled workers from third-countries. Three other proposals aimed at facilitating circular and temporary migration will be put forward addressing seasonal workers and remunerated trainees (both in autumn 2008), and intra-corporate transferees (2009). At the

same time there is a need to provide a common secure legal status for all immigrant workers legally residing in the EU but not yet fulfilling the conditions for obtaining long-term resident status: a proposal to this end will also be presented in September 2007.

B. International trade agreements liberalising provision of services and establishment

In the context of its trade policy the European Community has entered into a number of international agreements which facilitate temporary movement of natural persons related to trade in services or investment. Commitments have been made both at multilateral level (WTO) and bilaterally (in the context of free trade agreements). One fundamental characteristic of these commitments is that the beneficiaries must not enter the EU labour market and must have obtained a services contract before they can apply to enter the territory of EU Member States. Such commitments relate only to the right to perform a given economic activity and do not cover visa and other conditions on entry, stay and work.

C. Framework for short term movements: the Schengen common visa policy

Within the framework of the Schengen cooperation, as one of the flanking measures necessary in order to establish an area without internal borders in which free movement of persons is ensured, a common visa policy has been developed for third country nationals -for stays of three months per six month period, providing in particular for mutual recognition of short stay visas issued on the basis of common procedures and conditions.

At the heart of this common policy lies Council Regulation n° 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders (the "negative list") and those whose nationals are exempt from that requirement (the " positive list"). The two lists are determined by a considered, case-by-case assessment of a variety of criteria relating, inter alia, to illegal immigration, public policy and security, and the EU's external relations, also taking into consideration the implications of regional coherence and reciprocity.

The Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at common borders (Article 8 et sq.) lays down the basic principles of the common visa policy, including mutual recognition of short stay visas, and defines both the conditions for entry with a view to a short stay for third country nationals exempt from the visa obligation, and for movement within the Schengen area by third country nationals exempt from or subject to the visa obligation. The Common Consular Instructions (CCI) and a series of decisions of the Executive Committee of Schengen and of the Council contain detailed rules on the conditions and procedures for issuing short stay visas.

Council Regulation n° 1683/95 of 29 May 1995 laid down a uniform format for short stay visas.

This common visa policy is fully implemented by the Member States and associated countries that are part of the Schengen area without internal frontiers. The Member States that joined the EU in 2004 and 2007 apply only Council Regulation n° 539/2001 and the uniform format for visas.

Certain weakspots in the current Schengen acquis should also be recognised: ambiguous provisions, lack of harmonisation of several aspects, etc. Therefore, in accordance with the Hague Programme, the Commission has presented a proposal recasting the whole of the Schengen acquis on the conditions and procedures for issuing visas. Once adopted, this proposed Visa Code will bring significant improvements for all visa applicants, whatever their

nationality, such as an obligation to give reasons for any refusal of a visa and to offer the possibility of appeal, harmonisation of certain forms, a more precise definition of supporting documents, etc. The need to give visa applicants more information about their rights and obligations is addressed in the Visa Code, building on cooperation between local consulates.

ANNEX II

Examples of EC-funded projects to facilitate the management of legal migration flows in third countries and circular migration[10]

1. Projects to facilitate orderly management of legal migration flows, including the provision of information on the possibilities and avenues for legal migration

a. Main focus on migration to the EU

Project Name	Promoting regular migration in the Western Balkans through establishment of regional migrant service centres providing information and migration related services" (2003/HLWG/051*)*
Location	*Western Balkans*
Implementation period	*December 2004 – June 2006*
Implementing Partner	*Organisation for Migration (IOM)*
Budget/EC contribution	*€ 815.119,64,EU grant: € 652.095,71*
Funding Programme	*B7-667*
Responsible DG	*JLS*
Objectives	*This regional project aimed to promote orderly migration flows and related awareness-raising through the creation of the first regional networks of Migration Services Centres (MSCs) in the Western Balkans. The inspiration of the project was the MSC of Tirana, which has been functioning successfully since 2003.* *All MSCs are established and public awareness campaigns are underway and ongoing. The website www.migrantinfonet.com is operational.* *Several thousand people were provided counselling and advisory service in the 6 MSCs (Tirana, Skopje, Prishtina, Belgrade, Zagreb and Sarajevo).* *Profiling and data collection were launched in the beginning of 2006, as well as leaflets and brochures on return and reintegration.*
Project Name	**Programme de gestion intégral de l'immigration saisonnière**

[10] Some of these projects also address other issues, such as the fight against illegal migration and human trafficking.

	(2005/103564)
Location	Morocco – Spain
Implementation period	January 2006 – June 2008
Implementing Partner	Municipality of Cartaya
Budget/EC contribution	€ 1.495.000 / €1.196.000
Funding Programme	AENEAS 2004
Responsible DG	EuropeAid
Description	The project will implement a system for the management of seasonal migration of Moroccan workers towards a group of agricultural municipalities in Spain which every year need a larger quantity of foreign labour force for the strawberry and citrus fruit cultivations. The objectives are to develop legal immigration for temporary jobs between the two regions concerned, including an overall management system for all stages of the employer-worker relation and various pioneer services for the attention of the workers and to prevent illegal practices which encourage clandestine flows and to guarantee the return after the season. Activities include the setting in operation of two "Seasonal workers Centres" in Benslimane and Cartaya, the setting in operation of an Internet server for communication between these two centres and the creation of a NGO for the sustainability of the programme.
Project Name	**An integrated approach to promoting legal migration through national capacity building (2005/103475)**
Location	South Caucasus
Implementation period	January 2006 – December 2007
Implementing Partner	IOM - International Organization for Migration
Budget/EC contribution	€ 971.747,- / € 777.397,-
Funding Programme	AENEAS 2004

Responsible DG	EuropeAid
Description	The project aims to prevent irregular migration, facilitate discussions on conclusion of bilateral readmission agreements based on the EU standard, enable improved reintegration, and promote legal migration within each South Caucasus country and bilaterally with targeted receiving EU member states through dialogue and capacity building.

Project Name	**MESURE - Migrations en Sécurité (2006/120-093)**
Location	Tunisia - Italia
Implementation period	December 2006 – May 2009
Implementing Partner	Associazione per la Cooperazione Transregionale Locale ed Europea
Budget/EC contribution	€ 1.718.465,95 / €1.374.772,76
Funding Programme	AENEAS 2005
Responsible DG	EuropeAid
Description	The overall objective of the project is to contribute to the promotion of legal migration, in line with the demographic, economic and social realities in the countries of origin and the host country and to provide better information to the population on the advantages of legal migration and the consequences of illegal migration. The specific objective is to develop and improve the capacities and the possibilities of the final beneficiaries to migrate to Italy legally and in safety. MESURE - Migrations en Securité aims at, in particular, to support the efforts made by the Tunisian authorities to improve the management of migration flows towards Italy through the identification and development of strategies in Tunisia which, on the one hand, discourage illegal migration and, on the other, encourage legal migration from the Maghreb region.

Project Name	**Sharing learning for a better migration life (2006/120-199)**
Location	Egypt - Morocco - Italy
Implementation period	December 2006 – May 2008

Implementing Partner	Direzione Generale dell'Immigrazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Repubblica Italiana
Budget/EC contribution	€ 649.166,50 / € 519.333,20
Funding Programme	AENEAS 2005
Responsible DG	EuropeAid
Description	The overall objective of the project is to improve the system of legal migration for labour purposes between Northern African countries – Egypt and Morocco - and Italy. The project aims to reinforce existing labour migration management capacities, trough the creation of a stable multilateral framework, training activity addressing public officials as well as counselling activity on implementation structures The project activities will develop in three phases: Analysis on the field and definition of a working plan: the Steering Committee; Training, ICT counselling and internships; and dissemination of the foreign workers lists in the Italian labour market.

Project Name	**Temporary and circular labour migration (TCLM) between Colombia and Spain: a model for consolidation and replication (2006/120-237)**
Location	Spain and Colombia
Implementation period	January 2007 – December 2008
Implementing Partner	IOM – International Organization for Migration
Budget/EC contribution	€ 625.046,85 / € 500.037,48
Funding Programme	AENEAS 2005
Responsible DG	EuropeAid
Description	The project aims to provide Spain and Colombia with a consolidated, improved and replicable model to effectively regulate temporary labour migration The project seeks to consolidate and replicate a temporary and circular labour migration (TCLM) model facilitating regular migration of Colombian workers to Catalonia and other parts of Spain. This model was originally initiated by the Pagesos Union

	and its foundation "Fundación Agricultores Solidaris (FAS), in 2001. This first program has been successful, involving 1,200 migrants from a small number of rural communities in Colombia and 600 Catalan farmers and cooperatives in Spain. The present action intends to increase the positive impact of the present model and improve sustainability and growth by: 1) generating improved knowledge of the migration situations in sending and recipient countries and thus an improved platform for actions to ensure dignified migration processes; 2) supporting the development of new policies and providing capacity building in Colombia in order to increase national capacity to regulate migration flows and prevent irregular migration towards Europe, and 3) introducing new elements such as support and capacity building to set up systems that will provide Colombian migrants with training before departure and allow them access to social and productive services upon return, and thus promoting sustainable development processes and increased generation of growth in both country of origin and host country. The action will include activities aimed at optimising the use of remittances as a driver for socio-economic development and improved living conditions.
Project Name	**Lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains à travers la participation des familles victimes de l'émigration clandestine, des association organisées de la société civile et des institutions locales (2006/120-280)**
Location	Morocco, Italy, Spain
Implementation period	March 2007 – February 2010
Implementing Partner	Movimento Laici America Latina Onlus
Budget/EC contribution	€ 1.081.779,95 / € 865.423,96
Funding Programme	AENEAS 2005
Responsible DG	EuropeAid
Description	The projecst links its intervention above all to the civil society and institutions of the regions of Chaouia Ouardigha and Tadla Azilal, the main regions of origin of irregular migration towards Italy and Spain, based on three main components: 1. the creation of a community vigilance programme by families and the victims of the tragedy of irregular migration and of a centre to listen to and provide emergency assistance to that target audience; 2. the reinforcement of youth associations in the two target regions through training and social

mobilisation activities; 3. the creation of a system for local cooperation between local administrations and employment promotion centres with a view to fostering economic cooperation between three Italian target regions (Veneto, Piedmont, Emilia Romagna), a Spanish region (Andalusia) et the regions of Chaouia Ouardigha and Tadla Azilal.

Project Name	**Support to the movement of people (MED/2003/5725)**
Location	Morocco
Implementation period	January 2005 – December 2008
Implementing Partner	Agence Nationale pour l'Emploi
Budget/EC contribution	€ 7.736.000 / € 5.000.000,-
Funding Programme	MEDA
Responsible DG	Del Morocco
Description	The specific objective of this project is the institutional strengthening of the relevant structures of the National Agency for the Promotion of Employment and Skills (ANAPEC). The first expected results are 1 The strengthening and specialisation of ANAPEC through: a. The creation of an international Division (DI) within ANAPEC and of an office in Brussels. b. The creation of 4 regional agencies specialised in international issues and the setting up of international 'spaces' in a further 10 agencies. c. The recognition of ANAPEC as the official Moroccan partner for dealing with job offers from Europe. d. An increased role of international intermediation for ANAPEC. e. The carrying out of a study on the conditions for viable, voluntary return of Moroccans residing abroad. f. The creation of a service to support returnees. 2. The training of potential migrants through: a. The execution of an awareness programme on legal migration for the population

b. The creation and setting up of a basic training programme for potential migrants adapted to the labour environment in the EU.
c. The creation and setting up of technical training modules adapted to the needs of European businesses.
d. Improvements in the process of recognition of applicants' qualifications in the EU.

3. Information/Documentation

a. The creation of a material and virtual documentation centre on the avenues for legal migration towards the EU.

Project Name	**Capacity building of Migration management: Ukraine (2004/096-462)**
Location	Ukraine
Implementation period	March 2005 – December 2007
Implementing Partner	IOM – International Organisation for Migration
Budget/EC contribution	€ 4.204.672,-/ €**3.781.505,-**
Funding Programme	TACIS
Responsible DG/Del	DEL Ukraine
Description	The project is aimed at enhancing the capacity of the Government of Ukraine (GoU) to manage the migration flows and control the illegal movement of migrants to and through the territory of Ukraine. The project will achieve this by addressing needs within the three major migration components. The project seeks to develop the migration management system in Ukraine by carrying out various capacity building actions, i.e. an assessment of migration situation, the development of best practices, based upon international standards and conventions, the refurbishment of accommodation centres for detained migrants and the piloting of a voluntary return programme as well as th establishment of four information points for potential migrants.

b. Main focus on South-South migration

Project Name	**Management of labour migration as an instrument for development (2002/HLWG/41)**
Location	Africa
Implementation period	March 2004 – February 2006
Implementing Partner	ILO - International Labour Organization
Budget/EC contribution	€ 1.957.011,16 / € 1.442.407,16
Funding Programme	HLWG – B7-667
Responsible DG	DG JLS
Description	In the context of strengthening relations between the EU and Africa, this project implemented by the International Labour Organization (ILO) promoted the adoption of new policy frameworks and mechanisms for managing labour migration as an instrument for development. It aimed to promote social dialogue and raise awareness among stakeholders regarding regional labour migration issues, facilitate engagement in policy debates with a view to developing regional policy frameworks and enhancing cooperation between Europe and the different African regions concerned. The project provided a forum for engaging regional partners in core activities concerning labour migrations, with the help of the ILO's experience. Seminars were organised in each region, for example on capacity building and social dialogue, and two sets of studies - on the situation of labour migration and on the relevant legislations - were conducted in 13 countries. Advocacy campaigns followed the publication of the studies in the different countries.

Project Name	**Asian Programme of the Governance of Labour Migration (2005/103503)**
Location	Countries of the Mekong region China Korea Japan and South Asia countries
Implementation period	January 2006 – December 2008

Implementing Partner	ILO
Partners	UNIFEM
Budget/EC contribution	€ 2.447.840 / € 1.955.335
Funding Programme	AENEAS 2004
Responsible DG	EuropeAid
Description	The project aims to promote active dialogue and cooperation for enhanced gender and rights-based management of labour migration among countries in the Asian region, and thereby minimize exploitative and abusive treatment of migrant workers. The establishment of such dialogue and cooperation shall concern Governments and their social partners, namely employers' and workers' organizations, as well as national and regional advocates/intermediaries and civil society organizations. The project shall contribute towards the adoption of appropriate policies and the enactment of enabling laws, the training of labour administrators, improving information systems for decision-making, and promoting bilateral agreements and regular consultations among the countries in the region. The project will be executed by the ILO in collaboration with the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).

Project Name	**Towards sustainable partnerships for the effective governance of labour migration in the Russian Federation, the Caucasus and Central Asia (2006/120-072)**
Location	Russian Federation, Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan
Implementation period	December 2006 – December 2009
Implementing Partner	ILO - International Labour Organization
Budget/EC contribution	€ 2.433.508 / € 1.945.105
Funding Programme	AENEAS 2005
Responsible DG	EuropeAid

Description	The Project offers a sustainable, participative and equitable approach to the governance of labour migration in the study countries. It focuses on key labour migration issues that have received limited attention in these countries to date, but that are rising quickly on political agendas there and are essential components for stability and sustainable and equitable economic growth. There are five specific objectives: (1) To develop practical methods for assessing and forecasting labour market requirements with a view to improving migration governance; (2) to promote decent work and enhance the protection of migrant workers' rights; (3) to develop a system of earned regularisation and introduce sound regularisation policies and procedures; (4) to contribute to the productive utilization of the region's human resources by developing systems for the portability of qualifications and reducing bureaucratic obstacles to recruitment; and (5) to develop policies that enhance the positive impact of migration on development in origin countries
Project Name	Migration information and management centre
Location	Mali
Implementation period	To be determined
Implementing Partner	To be determined
Budget/EC contribution	To be determined
Funding Programme	EDF
Responsible DG	Del Mali
Description	The proposed project is directly aimed at implementing the joint Mali-ECOWAS- EC-France- Spain Declaration of February 2007, in the wake of the Tripoli EU-Africa Ministerial Conference on migration and development. During the high level meeting in Bamako, "the Parties agreed to support the creation by le Mali of the Migration Information and Management Centre". The general objective is the definition and implementation by Mali of a migratory policy adapted to the regional and European policies and dynamics. The specific objective is the setting up of the Migration Information and Management Centre which will implement and coordinate the various elements of Mali's migration policy. The expected results are (i) definition and implementation of an information and communication strategy on the legal conditions for

migration and the prevention of irregular migration, (ii) putting in place a mechanism for welcoming, orientating and accompanying potential migrants (iii) putting in place a service for welcoming, orientating and accompanying returnees (iv) productively using the human, financial and technical capital lof the diaspora (v) knowledge and analysis of the migratory flows of relevance to Mali (vi) coordination of the various hierarchical structures so that they can properly steer the above-mentioned components.

2. Projects to facilitate circular migration for migrants settled in the EU

Project Name	**Programme to support entrepreneurs of Moroccan origin in Europe in setting up sustainable economic activities in Morocco (2001/HLWG/119)**
Location	Morocco
Implementation period	December 2001- January 2004
Implementing Partner	Stichting Intent
Budget/EC contribution	€ 553.073,00 / € 448.291
Funding Programme	B7-667 - HLWG
Responsible DG	JLS
Description	This project promoted private initiatives leading to the establishment and development of small and medium enterprises by Moroccan entrepreneurs living in the EU. It aimed to help migrant entrepreneurs to set up companies in their country of origin by strengthening a foundation which provides a set of services to the new entrepreneurs. The project enabled the creation of a more permanent infrastructure to assist migrant entrepreneurs wishing to start SMEs. Training materials and information documents for the programme were developed in various languages. The programme has gained credibility within the Moroccan community through co-operation with Moroccan organisations in the Netherlands and Belgium.

Project Name	Co-development Program in Morocco (2001/HLWG/117*)*
Location	Morocco
Implementation period	May 2003 - May 2007
Implementing Partner	Agence Française de Développement (AFD),
Budget/EC contribution	€ 3.810.000 / € 1.500.000
Funding Programme	B7-667 - HLWG
Responsible DG	JLS
Description	This project aims at helping Moroccans resident in the EU to invest in their community of origin. It focuses more on the development of economic structures than on cooperation with administrative and migration authorities. The project helps small and medium sized enterprises to be set up in Morocco and the development of rural tourism.

Project Name	**The Moroccan migrant in Italy as development and innovation agent in his/her community of origin: a pilot project in the Northern Province of Morocco (2002/HLWG/023)**
Location	Morocco
Implementation period	May 2003 – April 2005
Implementing Partner	Cooperazione Internazionale (COOPI),
Budget/EC contribution	€ 1.084.906,17 / € 867.924,94
Funding Programme	B7-667
Responsible DG	JLS
Objectives	The aim of this COOPI project was the definition of a strategy of development of migrants' regions of origin. The focus was on the importance of the migrants as agents of development in their regions of origin. A migration pool was developed thanks to studies and

research conducted as well as a database and relationships with stakeholders in Italy and Morocco.

The project's primary outcome was a report on migratory movements from Morocco and their consequences on the development of the country, as well as on the best conditions for the migrant to be a development agent for Morocco. Guidelines for an action plan were drawn from this report.

International conferences on migration and development were organised with a view to broadening the audience in the Mediterranean area.

As for the realisation of the pilot project, training activities were set up in Italy and in the community of origin of the migrants, with their participation as mediators and trainers. The training focused on company creation and management.