EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

19.1.2007

TYÖASIAKIRJA

laillista maahanmuuttoa koskevasta toimintapoliittisesta suunnitelmasta

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Lilli Gruber

1. Poliittinen tausta

Laillista maahanmuuttoa koskeva politiikka, joka on Tampereella vuonna 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston määritelmän mukaan yhteisen maahanmuuttopolitiikan peruslähtökohta, on jäänyt vuosiksi erilaisten kansallisten politiikkojen jalkoihin. Jäsenvaltioiden vaaleihin liittyvät näkökohdat, tiedotusvälineiden näille aiheille antama painoarvo, jäsenvaltioiden välillä vallitseva vastavuoroinen huoli toisten jäsenvaltioiden maahanmuuttopolitiikan löyhentymisestä, pelko kansallisen itsemääräämisoikeuden menettämisestä, poliittiset valinnat sekä erilaiset kulttuurit ovat vain muutamia syitä, joiden vuoksi Euroopalla ei ole tähän mennessä ollut laillista maahanmuuttoa koskevaa todellista politiikkaa.

Koska Euroopan unionilta puuttuu yhteinen maahanmuuttopolitiikka, Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat näinä vuosina soveltaneet kolmansista maista tapahtuvan työstä johtuvan laillisen maahanmuuton osalta toisistaan paljonkin poikkeavia politiikkoja: toisissa jäsenvaltioissa politiikka on rajoittavampaa, toisissa liberaalimpaa, toisissa sovelletaan kiintiöihin perustuvaa käytäntöä, toisissa taas jälkikäteen tapahtuvaa laillistamista. Tämän lisäksi kaikki jäsenvaltiot eivät koe samanlaisia muuttopaineita eikä maahanmuutto ole kaikille jäsenvaltioille ensisijainen painopistealue.

Maahaanmuuttoon liittyy kaksi paradoksia. Ensimmäinen koskee henkilöiden vapaata liikkuvuutta Schengenin alueella. Rajatarkastusten poistaminen helpottaa laittomien maahanmuuttajien liikkumista Schengenin alueella, mikä itse asiassa helpottaa laitonta maahantuloa myös tiukempaa maahanmuuttolainsäädäntöä toteuttaviin maihin. On siis selvää, että Euroopan unionin yhteisten rajojen yhdenmukaisen valvonnan lisäksi on tarpeen luoda yhdenmukaiset maahanpääsypolitiikat.

Toinen paradoksi liittyy eräiden jäsenvaltioiden asenteisiin. Yhtäältä ne kieltäytyvät mieltämästä maahanpääsyä koskevien säännösten ja maahanmuuttovirtojen hallintoa unionin toimivaltaan kuuluvaksi, mutta toisaalta ne ovat usein olettaneet, että unioni tuomitsee joidenkin hallitusten omaksuman maahanmuuttajien aseman laillistamispolitiikan.

Unionilta puuttuu myös relevantti Euroopan laajuinen tiedotusstrategia, joka on olennaisen tärkeätä, jotta kansalaisille tiedotettaisiin oikealla tavalla EU:n yhteisen maahanpääsyä ja sosiaalista osallisuutta koskevan politiikan tarpeellisuudesta. Esimerkiksi erään Eurobarometriselvityksen mukaan lähes joka toinen EU:n kansalainen uskoo, että maahanmuuttajat hyväksikäyttävät hyvinvointijärjestelmää. Maahanmuutto saattaa sitä vastoin muodostua keskeiseksi osatekijäksi eurooppalaisen yhteiskuntamallin turvaamisessa väestön ikääntyessä. Itse asiassa Lissabonin ohjelman mukaisten kasvun tavoitteiden saavutukset sekä väestöpoliittiset seikat ovat jo vuosikymmenen ajan johtaneet siihen, että komissio on ryhtynyt pitämään maahanmuuttoa keinona hyvinvoinnin säilymiselle ja mahdollisuutena eurooppalaisille työmarkkinoille. Maahanmuuton merkitys jälkimmäisen haasteen ratkaisemisessa on jo näytetty toteen, sillä yritykset ja työnantajat ovat jatkuvasti pyytäneet kiintiöiden nostamista kansalliselle tasolle.

Yhteinen politiikka ei merkitse valvomattoman maahanmuuton sumeilematonta sallimista, vaan sitä vastoin välttämätöntä vastausta kansainvälisesti tärkeään rakenteelliseen ilmiöön, jota ei voida enää hallinnoida tehokkaasti kansallisin keinoin. Laillisten keinojen salliminen Eurooppaan kohdistuvassa maahanmuutossa on lisäksi tärkeä väline ihmiskaupan, järjestäytyneen rikollisuuden

ja pimeän työn torjumisessa.
Maahanmuutto tarjoaa lisäksi mahdollisuuden rikastuttaa yhteiskuntiamme kulttuurisesti, sosiaalisesti ja poliittisesti. Tähän liittyen Euroopan parlamentti on useasti vahvistanut[1], että on tarpeen määritellä maahanmuuttajien kotouttamista ja sosiaalista osallisuutta koskeva eurooppalainen strategia, joka kattaa kaikki unionin politiikan kannalta tärkeät alat. Sen lisäksi, että maahanmuuttajilla on mahdollisuus päästä työmarkkinoille, saada opetusta, terveyspalveluita ja olla osallisena hyvinvoinnissa, on tarpeen kannustaa heidän osallistumistaan poliittiseen ja yhteiskunnalliseen elämään niin oikeuksien kuin velvollisuuksienkin osalta.

Niin kutsutun positiivisen maahanmuuttopolitiikan määritelmä liittyy läheisesti myös Euroopan unionin rooliin taloudellisen, sosiaalisen ja poliittisen kehityksen tukemisessa sekä kolmansien maiden demokratisointi- ja perusoikeuksien laajentumisprosesseissa, etenkin niissä Afrikan maissa, joiden kanssa unionilla on vahva poliittinen kumppanuus.

2. Komission ehdotuksen taustaa ja kuvaus

Tampereella lokakuussa 1999 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa jäsenvaltiot määrittelivät tavoitteet yhdenmukaiselle ja tasapainoiselle eurooppalaiselle maahanmuuttopolitiikalle, joka perustuu neljään peruslähtökohtaan: laillista maahanmuuttoa koskevan politiikan määrittely, laittoman maahanmuuton torjunta, yhteistyö kolmansien maiden kanssa sekä siirtotyöläisten kotouttaminen.

Vuoden 2001 syyskuun 11. päivän terroristi-iskut muuttivat rajusti maailmanpoliittisia ja eurooppalaisia painopistealueita ja myös positiivinen maahanmuuttopolitiikka sai kärsiä näiden iskujen seurauksista.

Sevillassa kesäkuussa 2002 ja Haagissa marraskuussa 2004 sekä sillä välillä kokoontuneissa Eurooppa-neuvostoissa keskustelujen painopiste oli lähes yksinomaan laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnassa.

Laittoman maahanmuuton torjumiseksi luotiin joitakin tärkeitä lainsäädäntövälineitä, mutta edes tältä alalta ei saatu laadittua yhteisen johdonmukaisen politiikan määritelmää.

Laillinen maahanmuutto palasi käsiteltävien asioiden listalle vasta vuonna 2006 ja pitkälti Euroopan parlamentin jatkuvan painostuksen ansiosta, erityisesti marraskuussa 2006 Lahdessa pidetyn epävirallisen huippukokouksen ja sitä seuraavan Brysselissä joulukuussa 2006 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston yhteydessä. Euroopan unionin ja kolmansien alkuperä- ja kauttakulkumaiden välisestä yhteistyöstä laillisten maahanmuuttomahdollisuuksien käyttöön ottamiseksi keskusteltiin ensimmäistä kertaa sitten Tampereella pidetyn kokouksen.

Joulukuussa Brysselissä kokoontunut Eurooppa-neuvosto on sen vuoksi kehottanut komissiota esittämään tiedonannon.

Näin ollen vuoden 2005 toimintapoliittinen suunnitelma oli ensimmäinen konkreettinen komission vastaus laillista maahanmuuttoa koskeviin kysymyksiin yli viisi vuotta kestäneen tauon jälkeen.

[1] Ks. Euroopan parlamentin 6. heinäkuuta 2006 hyväksymä Lambrinidisin mietintö kotouttamispolitiikkaa koskevasta komission tiedonannosta, T6-0318/2006.

Yhteisön täytäntöönpanoelin oli tehnyt itse asiassa jo vuonna 2001 ehdotuksen direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä työtä varten, joka jumiuduttuaan vuosiksi neuvostoon palasi lopulta Barroson komission käsiteltäväksi.

Neuvosto ei ole koskaan hyväksynyt tätä ehdotusta[2]. Muotoutunut poliittinen toimintaympäristö – johon vaikuttivat myös vuoden 2001 syyskuun 11. päivän tapahtumat – huomioon ottaen komissio on katsonut tarpeelliseksi muuttaa strategiaansa ottamalla asiassa askeleen taaksepäin. Tästä johtuen se käynnisti tammikuussa 2005 antamassaan vihreässä kirjassa laajan kuulemiskierroksen arvioidakseen lähestymistavan, jota tulisi käyttää taloudellisista syistä tapahtuvan maahanmuuton hallinnoinnissa.

Monilta tahoilta saatujen lausuntojen perusteella havaittiin, että EU:n yhteisen politiikan puolesta on olemassa laaja yhteisymmärrys. Vastaukset kuitenkin poikkesivat toisistaan noudatettavan lähestymistavan osalta; eikä Klamtin mietinnössäkään, jonka Euroopan parlamentti hyväksyi lokakuussa 2005, esitetty aiheesta yksimielistä näkemystä.[3]

Komissio on siis päättänyt hylätä horisontaalisen lähestymistavan ja ajatuksen kaikkiin siirtotyöläisryhmiin sovellettavia maahantulon ja oleskelun edellytyksiä koskevasta direktiivistä ja valinnut asteittaisen ja eriytyneen lähestymistavan: neljä alakohtaista direktiiviä, joiden ainoana tavoitteena on määriteltyjen maahanmuuttajaryhmien hyväksymisedellytysten ja -menettelyjen määrittely.

Näitä neljää ehdotusta ei esitetä samanaikaisesti, vaan seuraavan kolmen vuoden kuluessa. Kyseisiä ryhmiä ovat:

- korkeasti koulutetut työntekijät (esitys syyskuussa 2007)
- kausityöntekijät (esitys vuonna 2008)
- yhtiönsä toiseen maahan väliaikaisesti lähettämät henkilöt (esitys vuonna 2009)
- palkalliset harjoittelijat (esitys vuonna 2009).

Mainitun neljän erityisen ehdotuksen lisäksi komissio tekee ehdotuksen yleiseksi puitedirektiiviksi, jonka tavoitteena on yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti työskenteleviä ja vielä ilman pitkään oleskelleen henkilön asemaa[4] olevia siirtotyöläisiä koskevien oikeuksien yhteisten puitteiden takaaminen.

Tämän direktiivin hyväksymisaikataulua komission osalta ei ole valitettavasti vielä vahvistettu.

Toimintapoliittisen suunnitelman perusteella komissio on viime aikana tehnyt myös ehdotuksen Euroopan laajuisen portaalin luomisesta vuoden 2007 loppuun mennessä (sen lisäksi se on tehnyt yhteistyössä lähtömaina olevien kolmansien maiden kanssa määritelmän liikkumista edistävistä toimenpidekokonaisuuksista). Tällä portaalilla voidaan tiedottaa mahdollisille maahanmuuttajille laillisista työpaikkamahdollisuuksista unionissa ja maahan pääsyyn liittyvistä säännöksistä.

---

[2] Ehdotus direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten. KOM (2001) 386. Terronin ja Cusin mietintö, T5- 0050/2003, annettu 12. helmikuuta 2003.

[3] Parlamentti hyväksyi vihreässä kirjassa Klamtin mietinnön, T6- 0408/2005, annettu 26. lokakuuta 2005.

[4] Tällaisen aseman saa viiden vuoden kuluttua. Asiasta säädetään direktiivissä 2003/109/EY.

Komissio aikoo perustaa tätä tarkoitusta varten kolmansiin maihin myös erityisiä keskuksia, jotka helpottavat laillisiin maahanmuuttomahdollisuuksiin turvautumista ja laittoman maahanmuuton lannistamista.

Institutionaalinen kysymys

Kun neuvosto 1. tammikuuta 2005 – huomattavan myöhässä – lopulta saattoi voimaan EY:n perustamissopimuksen määräykset, joissa vaaditaan siirtymistä yhteispäätösmenettelyyn ja määräenemmistön soveltamiseen ”kaikilla sen IV osastossa tarkoitetuilla aloilla tai osalla niistä”, EU-maiden ministerit halusivat valitettavasti jättää määräysten soveltamisalan ulkopuolelle laillisen maahanmuuton ja kotouttamisen.

Parlamentti on useaan kertaan arvostellut hallitustenvälisesti tehtyä neuvoston valintaa ja pyytänyt 67 artiklassa tarkoitetun ”siirtymäväylälausekkeen” soveltamista myös lailliseen maahanmuuttoon ja kotouttamiseen.

Jos perustuslakisopimus olisi jo hyväksytty, tavanomainen äänestysmenettely olisi ulotettu koskemaan koko kyseistä alaa.

Perustuslakisopimuksessa näkyy kuitenkin ”11. syyskuuta” jälkeiselle ajalle tyypillinen skeptisyys, ja siihen sisältyi näin ollen uusi määräys, jota voitiin pitää rajoittavana. Hallitustenvälisen konferenssin lisäämässä kohdassa itse asiassa mainittiin selvästi, että Euroopan politiikka ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen määrittää niiden maahantulijoiden määrää, jotka etsivät työtä palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana.

Kun tarkastellaan ”maahantulon ja oleskelun edellytyksiä” koskevaa EU:n yleistä toimivaltaa voimassa olevien sopimusten valossa, on niin ikään vaikeata erottaa erityistä säännöstä, joka mahdollistaisi, että kansalliseen toimivaltaan kuuluva maahantulon hallinnointi hoidetaan jäsenvaltioissa yhdenmukaisella tavalla.

Esittelijän kanta toimintapoliittiseen suunnitelmaan

Esittelijä suhtautuu myönteisesti komission toimintapoliittiseen suunnitelmaan ja pitää sitä ensimmäisenä askeleena kohti laillista maahanmuuttoa koskevan yhteisen politiikan määrittelyä. Hän pahoittelee kuitenkin sitä, että toimintapoliittisessa suunnitelmassa ei ole valittu horisontaalista lähestymistapaa, joka olisi mahdollistanut yhteisten vähimmäisvaatimusten määrittämisen kaikille jäsenvaltioille ja kaikille maahanmuuttajaryhmille.

Yhteisen politiikan määrittäminen on hyvin tärkeää, jos halutaan välttää tilanne, jossa EU:n eri jäsenvaltioiden liian erilaiset politiikat muuttavat muuttovirtojen kohdealueita.

EU:n ja jäsenvaltioiden poliittisten päättäjien on voitava toimia pelkkiä vaaleihin liittyviä näkökohtia laajempien motiivien pohjalta ja sovellettava maahanmuuttopolitiikkaan globaalia ja yhtenäistä lähestymistapaa, jota myös Euroopan komissio on viime aikoina ehdottanut.

Tässä yhteydessä on ehdottoman tärkeää myös laittoman maahanmuuton torjuminen.

Perusteellisempaa tarkastelua vaativat kysymykset:

- Alakohtaisten direktiivien eri aikaan tapahtuva hyväksyminen: toimintapoliittisessa suunnitelmassa esitettyjä viittä direktiiviä olisi pidettävä yhtenä ”pakettina”. On välttämätöntä ja kiireellistä laatia mahdollisimman pian ehdotus ”puitedirektiiviksi”, joka koskisi niiden maahanmuuttajien oikeuksia, joilla ei ole vielä oikeutta EU:n alueella pitkään oleskelleille myönnettävään asemaan.
- Korkeaa ammattitaitoa koskeva direktiiviehdotus: edistettäessä korkeasti koulutetun työvoiman tuloa Eurooppaan on pohdittava samalla, miten estää aivovuotoa kehitysmaista. ”Kiertosiirtolaisuutta” koskevaa komission ehdotusta on kehitettävä edelleen.
- Määritelmä ryhmälle ”korkeasti koulutettu työntekijä” tutkintojen yhteisten tunnustamiskriteerien puuttuessa.
- Ehdotuksen kattamat alat eivät näytä olevan ainoita ja/tai ensisijaisia aloja, joilla yhteisön toimintaa tarvitaan, esimerkkeinä mainittakoon mm. terveydenhoitoala, ravintola-ala ja rakennusala.
- On arvioitava, onko mahdollista luoda ”eurooppalainen vihreä kortti” direktiivin kattamien alojen työntekijöille ja myös muiden alojen työntekijöille.
- On otettava tarkasteltavaksi byrokratia, jonka korkeasti koulutetut työntekijät joutuvat kohtaamaan: byrokratiaa on kevennettävä samaan tapaan kuin sitä on kevennetty tapauksissa, joissa monikansalliset yhtiöt lähettävät henkilöstöään väliaikaisesti toiseen maahan.
- On arvioitava täsmällisten kriteerien pohjalta, onko mahdollista antaa kausityöntekijöille oikeus vaihtaa kausityöskentelyä koskeva lupansa pitkäaikaiseen oleskelulupaan tai työnhakulupaan.
- Myös silloin kun on kyse palkallisten harjoittelijoiden maahantulon ja oleskelun edellytyksiä koskevasta direktiiviehdotuksesta, on tarpeen säätää työnhakuluvan myöntämisestä niille, joiden harjoittelulupa päättyy.
- Muuttoliikettä ja kehitystä käsittelevässä 22. marraskuuta 2006 pidetyssä Tripolin kokouksessa esitetty komission varapuheenjohtajan Franco Frattinin ehdotus on hyvin kiinnostava; siinä esitetään mahdollisuutta sopia Euroopan tasolla kolmansille maille tarjottavien ”laillista maahantuloa koskevien kiintiöiden” taso vastineena siitä, että kolmannet maat tehostavat laittomien siirtolaisvirtojen valvontaa ja laittomien maahanmuuttajien takaisinottoa. Nyt on tarpeen arvioida niitä konkreettisia ehdotuksia, jotka komissio aikoo esittää.
- Kuten muilla aloilla tämänkin alan päätöksenteon edellytyksenä oleva yksimielisyys aiheuttaa todellisen riskin, että neuvoston hyväksymät säännökset muodostavat pelkän ”pienimmän yhteisen nimittäjän”, jota sovellettaessa on jouduttu tekemään kompromisseja ja tinkimään alkuperäisistä tavoitteista; tämä taas rajoittaa eurooppalaisen lisäarvon saavuttamista.