

13.6.2003

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

**Komission tiedonanto: maahanmuutto, kotouttaminen ja työllisyys
Perustuslain 97 §:n mukainen selvitys**

Työministeriö lähettää ohessa perustuslain 97 §:n mukaisesti eduskunnan suuren valiokunnalle viitekohdassa mainitun komission tiedonannon sekä sitä koskevan työministeriön muistion.

Työministeri

Tarja Filatov

Erikoissuunnittelija

Eeva Vattulainen

Liitteet:

Komission tiedonanto suomeksi ja ruotsiksi
Työministeriön muistio
Commission staff working paper, Extended Impact Assessment on the Communication on immigration, integration and employment (saapui 13.6.2003)

24.6.2003

ASIA: KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE
Maahanmuutto, kotouttaminen ja työllisyys

U-TUNNUS: -

KÄSITTELYVAIHE JA KÄSITTELYN LUONNE:

Komission 3.6.2003 antama tiedonanto oli esillä 5.-6.6.2003 pidetyssä OSA-neuvoston kokouksessa. Thessalonikin Eurooppa -neuvoston on ilmeisesti tarkoitus käsitellä asiaa. Asia on keskusteltavana myös 17.-18.7.2003 pidettävässä epävirallisessa työllisyyskomitean kokouksessa.

ASIAKIRJAVIITTEET:

Komission tiedonanto: maahanmuutto, kotouttaminen ja työllisyys
KOM (2003) 336 lopullinen

EU-OIKEUDEN MUKAINEN OIKEUSPERUSTA/PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELY:

Tiedonanto ei edellytä oikeusperustaa.

KÄSITTELIJÄ(T):

Vattulainen Eeva TM, p. 160 48019

Eskola Meri-Sisko TM p. 160 48021

SUOMEN KANTA/OHJE:

Suomi kannattaa yhteistä keskustelua maahanmuuton yhteydestä työllisyyteen ja maahanmuuttajien kotouttamisesta. Ihmisten muuttoliikkeessä on kysymys monitahoisesta ilmiöstä. Suomi korostaa tasapuolisuutta kontrollipolitiikan ja maahanmuuttajien kotouttamisen, sosiaalisten, taloudellisten sekä oikeudellisten kysymysten kesken. Suomi kannattaa EU-tasoista yhteistyötä siirtolaisvirtojen ja maahanmuuton hallinnoinnissa sekä maahanmuuttajien kotouttamisessa Tampereella hyväksytyjen päätöslauselmien mukaan. Suomi kuitenkin painottaa, että pääasiassa maahanmuuttajien kotouttaminen kuuluu kansallisen toimivallan piiriin.

4. Eteneminen: poliittiset suuntaviivat ja prioriteetit¹

Tiedonannossa todetaan, että EU:n yhteisössä yhden maan maahanmuuttajapolitiikalla on vaikutusta muihin EU:n jäsenvaltioihin. Lisäksi väestön vanheneminen on yhteistä kaikille EU:n jäsenvaltioille. Tämän vuoksi EU:n täytyy valmistautua nykyiseen ja tulevaan maahanmuuttoon vastuullisesti ja tehokkaasti. EU:n täytyy kokonaisuutena tehostaa ja kehittää maahanmuuttajien kotouttamispolitiikoita. Vain ensisijainen vastuu on jäsenvaltiolle, EU aikoo tehostaa pyrkimyksiään useilla alueilla turvataksaan

¹ otsikot on numeroitu tiedonannon mukaan.

yhtenäisemmän kehityksen maahanmuuttajien kotouttamiselle ja hyödyntääkseen maahanmuuttajien panostuksen (contributions) mahdollisimman tehokkaasti väestömuutoksissa ja taloudellisissa haasteissa, joiden edessä EU nyt on. Kuitenkin komissio katsoo, että väestön vanhenemisesta aiheutuviin haasteissa EU:n on ensisijaisesti turvauduttava nykyiseen väestöönsä Lissabonissa suuntaviivojen mukaan – lisäämällä työllisyyttä, sosiaalista yhteenkuuluvuutta (social cohesion) ja taloudellista kasvua. Nykyisin EU-alueella olevat siirtolaiset ovat tässä tärkeä tekijä. Tämä ei poista sitä, että väestön vanhetessa ja työikäisten määrän vähentyessä lisääntyvä maahanmuuttajien määrä on todennäköistä ja välttämätöntä EU:n työmarkkinoiden tarpeisiin.

Jo jäsenmaissa olevien maahanmuuttajien kotouttaminen ja valmistautuminen tulevien maahanmuuttajien kotouttamiseen edellyttää uusia rakenteita, toimintatapoja sekä laajaa koordinaatio asianomaisten eritasoilla toimivien viranomaisten kesken. Komissio katsoo, että maahanmuuttajien tarpeet on otettava huomioon läpäisyperiaatteella eri politikoissa.

Suomi pitää asianmukaisina komission ehdotuksia, sekä maahanmuuttajien kotouttamisen tehostamista että varautumista suurempaan maahanmuuttajien määrään väestön vanhetessa. Kotouttaminen ja maahanmuuttajien aseman kehittäminen tulisi komission esittämällä tavalla ottaa huomioon kaikissa yleisissä politiikoissa. Suomi katsoo, että tästä huolimatta tarvitaan erillistä maahanmuuttajien kotouttamispolitiikka, koska etenkin maahanmuuton alkuvaiheessa maahanmuuttajien tarpeet ovat erilaiset kuin kantaväestön.

4.1 Lainsäädännön vahvistaminen

Komissio on jo antanut lainsäädäntöehdotuksia kolmansien valtioiden kansalaisten maahanpääsystä ja maassa oleskelusta. Näiden direktiiviehdotusten käsittely on kuitenkin ollut hidasta. Komissio kiirehtii pitkään jäsenvaltiossa olleiden maahanmuuttajien asemasta annetun direktiiviesityksen ja työlupadirektiiviesityksen käsittelyä. Komissio harkitsee olisiko käsiteltävänä olevan tutkintojen tunnustamisesta annettavan direktiivin soveltamisalaa laajennettava koskemaan myös kolmannen valtion kansalaisia säädöksillä määrättyjen ammattien osalta. Komissio kiirehtii syrjinnän ehkäisyn edistämisestä annetun direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä jäsenmaissa.

Komissio seuraa artiklan 63(3) perusteella annettujen yhteisöinstrumenttien kansallista toimeenpanoa. Se katsoo niillä olevan tärkeän merkityksen kolmansien valtioiden kansalaisten kotouttamiseen. Komissio harkitsee onko tarpeen antaa muuta lainsäädäntöä kolmannen valtion kansalaisten, pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kotouttamisen varmistamiseksi

Suomi kannattaa EU-tasosta yhteistyötä siirtolaisvirtojen ja maahanmuuton hallinnoinnissa, maahanmuuttajien kotouttamisessa ja rasismien vastaisessa työssä sekä maahanmuuttajien huomioon ottamista työvoimapolitiikassa. Suomi kuitenkin painottaa, että maahanmuuttajien kotouttaminen pääasiassa kuuluu kansallisen toimivallan piiriin. Suomi katsoo, että yhteisölainsäädännön antamista maahanmuuttajien kotouttamisesta ei tulisi vielä kiirehtiä, koska EU:n jäsenvaltiot ovat erilaisia yleisissä politiikoissaan, palvelujärjestelmiltään ja hallinnollisilta rakenteiltaan, myös maahanmuuttajien osuus jäsenvaltion kansalaisista vaihtelee suuresti. Lisäksi joihinkin valtioihin maahanmuuttajia on alkanut tulla vasta viime vuosina. Työlupadirektiiviehdotuksen osalta Suomi korostaa tarvetta ottaa joustavalla tavalla työvoimapolitiittiset näkökohdat huomioon työlupaharkinnassa

4.2 Poliittikan koordinoinnin vahvistaminen

4.2.1 Yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehittymisen seuranta: vuosittainen raportointi

Vahvistaakseen maahanmuuttopolitiikan koordinoitua EU aikoo antaa vuosittain raportin yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehityksestä. Raportin tarkoitus on varmistaa, että maahanmuuttajien tarpeet tulevat otetuksi huomioon läpäisyperiaatteella (streamline in all of them) sekä informoida neuvostoa edistyksestä, jota on tapahtunut maahanmuuttoasioissa mainstream-politiikoissa ja ohjelmissa. Raportoinnilla vahvistetaan jatkuvaa maahanmuuttopolitiikan seurantaa ja evaluaatiota EU-tasolla. Se täydentää yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkapolitiikasta vuosittain annettavaa raportointia

Suomi pitää seurantaa ja raportointia tärkeänä. Suomi ehdottaa, että kansalliset raportit maahanmuuttajien kotouttamisesta EU:lle tehtäisiin vain joka toinen tai kolmas vuosi. Raportoinnin tuloksia on vaikea hyödyntää, koska jäsenvaltioiden tilastot ja määritelmät eivät ole yhteneväisiä. Raportointi tulisi yhteen sovittaa muista politiikoista tehtävien raporttien kanssa.

4.2.2 Kotouttamispolitiikkojen koordinoinnin vahvistaminen

Avointa koordinaatiota koskevassa tiedonannossaan (COM(2001)378) komissio ehdotti monissa asioissa tietojen vaihdon ja koordinaation tehostamista. Yksi niistä koski jäsenvaltioissa laillisesti asuvien kolmansien valtion kansalaisten kotouttamista. Maahanmuuttajien kotouttaminen on monitahoinen prosessi. Tätä kuvaa jo se, että käsitteellinen, poliittinen ja käytännön terminologia on vaikeaa. Kotouttamispolitiikoiden täytyy ottaa huomioon jäsenvaltion ominaispiirteet ja organisaatorakenteet. Kotouttamisogelmat ovat kuitenkin yhteisiä ja tämän vuoksi jäsenvaltiot voivat oppia toistensa parhaista ratkaisuista ja käytännöistä. Maahanmuuttajien kotouttaminen nähdään alueena, jossa on suurempaa lähentämisen tarvetta ottaen huomioon käsitteistön, poliittiset tavoitteet sekä kolmansien valtion kansalaisten maahantuloa ja maassaoloa koskevan lainsäätötyön (direktiivit ja direktiiviesitykset).

Komissio ehdottaa yhteistyön ja informaation vaihdon kehittämistä maahanmuuttajien kotouttamisasiota varten perustettujen kansallisten kontaktipisteiden avulla. Tämän yhteistyön tarkoituksena on täydentää ja tuoda synergiaa myös muihin EU-politiikkoihin erityisesti mainitaan: köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastustaminen, syrjinnän vastustaminen ja Euroopan työllisyysstrategia. Sen lisäksi, että maahanmuuttajien kotouttamiseen kiinnitetään huomiota Euroopan työllisyysstrategiassa, tietojen vaihdon tulisi koskea vastatulleiden/uusien maahanmuuttajien perehdyttämistä/kotouttamista, kielen opetusta sekä maahanmuuttajien osallistumista kulttuuriseen ja poliittiseen elämään ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan.

Suomi kannattaa kokemusten ja informaation vaihdon tehostamista. Suomi on nimennyt kansalliseksi yhteyspisteeksi työministeriön.

4.3 Yhteiskunnan kansalaisuus ja varsinainen kansalaisuus: kotouttamista helpottavia välineitä

Tiedonannossa esitellään uusi käsite yhteiskunnan kansalaisuus, jonka avulla uskotaan voitavan edistää kotoutumista. Komissio pyrkii jo tekemillään aloitteilla vahvistamaan käsitteen toteutumista. Joka tapauksessa komissio painottaa kolmannen valtion kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien laillista vahvistamista uuden perussopimuksen yhteydessä sisällyttämällä siihen perusoikeusasiakirja, jolla olisi oikeudellisesti sitova asema. Komissio tulee työskentelemään näiden tavoitteiden saavuttamiseksi seuraavassa hallitusten välisessä konferenssissa. Se vie myös eteenpäin tämän käsitteen kehittämistä jäsenvaltioiden välisen kotouttamista koskevankoordinoinnin vahvistamisprosessin puitteissa.

Komissio suhtautuu myönteisesti siihen, että monissa jäsenmaissa kansalaisuuden saantia on helpotettu. Komissio haluaa edistää tiedonvaihtoa kansalaisuuslakien täytäntöönpanon parhaista käytännöistä jäsenvaltioissa. Komissio katsoo olevan tarvetta vertailevan tutkimuksen tekemiseen ja on asettanut tämän etusijalla 6. tutkimuspuiteohjelmassaan 2005-2006.

Suomi katsoo, että ensisijaisesti tulee suosia kansalaisuuden saamista. Suomi pitää tärkeänä pysyvästi EU:n jäsenvaltioiden alueilla asuvien kolmansien valtioiden kansalaisten sekä kansalaisuudettomien oikeuksien ja velvollisuuksien laajentamista ja niiden lähentämistä EU-kansalaisten velvollisuuksiin ja oikeuksiin. Suomessa pysyvässä tarkoituksessa myönnetty tai pysyvä oleskelulupa turvaa maahanmuuttajille ne oikeudet, jotka nyt näyttäisivät liittyvän yhteiskunnan kansalaisuuteen. Toistaiseksi käsitteeltä puuttuu sitä paitsi tarkka sisältö. Suomi suhtautuu kriittisesti uuden käsitteen luomiseen. Suomi katsoo, että oikeudet ja velvollisuudet on parempi määritellä suoraan eikä uuden käsitteen kautta

4.4 Euroopan työllisyysstrategia

Vuoden 2003 työllisyyttä koskeissa suuntaviivoissa ja suosituksissa korostetaan maahanmuuttajien parempaa huomioon ottamista tulevaisuudessa. Niissä kehoitetaan jäsenvaltioita tukemaan maahanmuuttajien kotoutumista ja taistelemaan syrjintää vastaan työmarkkinoilla työllisyyttä koskevien suuntaviivojen puitteissa. Maahanmuuttajat tulisi kotouttaa kestäväällä tavalla jäsenvaltion työmarkkinoille. Heillä tulisi olla pääsy työvoimapolitiittiseen koulutukseen ja muihin toimenpiteisiin, jotka edistävät heidän työllistymistään. Jäsenvaltiot sitoutuvat pienentämään EU-kansalaisten ja ei-EU-kansalaisten välistä työttömyyseroa. Jäsenvaltioita kehoitetaan taistelemaan laitonta työntekoa (undeclared work) ja epävirallista taloutta vastaan, jotta epävirallisilta työmarkkinoilta siirryttäisiin virallisille työmarkkinoille. Jäsenvaltioiden tulisi ottaa huomioon tulevaisuuden työvoimatarpeet ja myös eri maiden välinen kilpailu tässä asiassa. Maahanmuuttajien ammatillisen liikkumista EU:n alueella halutaan lisätä muun muassa helpottamalla työperusteista maahanmuuttoa. Tiedonannossa kehoitetaan erityisesti huomioimaan tiedot, tutkintotodistukset, yrittäjyys, maahanmuuttajien 2 ja 3. sukupolvi, kotoutumisen ja työmarkkinoille pääsyn esteet, paikalliset strategiat maahanmuuttajien työllistämiseksi sekä ammatilliseen tarkoitukseen liittyvän kielen opettaminen. Tiedonannossa pidetään tärkeänä, että työelämän osapuolet käsittelevät edellä olevia asioita EU-tason yhteistyöohjelmissaan.

Suomi pyrkii vuoden 2003 työllisyysuuntaviivojen tavoitteiden mukaisesti pienentämään maahanmuuttajien ja kantaväestön välisiä työttömyyseroja. Todettakoon kuitenkin, että lyhytaikaisesti tai tilapäisellä työluvalla oleskelevilla ei Suomessa ole oikeutta kaikkiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin.

4.5 Sosiaalisen osallistumisen prosessi

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisessa kansallisessa toiminta suunnitelmassa (NAP/incl) vuonna 2001 korostettiin maahanmuuttajien kotouttamisen kokonaisvaltaista huomioon ottamista. Vuoden 2003 toimintasuunnitelmassaan jäsenvaltioiden tulisi muun muassa raportoida toimenpiteistä ja aloitteista maahanmuuttajien kotouttamiseksi. Yhteisön sosiaalista syrjäytymistä vastustavan toimintaohjelman 2002-2006 puitteissa tehdään lukuisia selvityksiä ja viedään läpi joukko valtioiden välisiä projekteja, jotka antavat tietoa ja edistävät kokemusten vaihtoa.

Suomi pitää hyvänä, että maahanmuuttajien kotouttaminen on huomioitu myös yhteisön toimintaohjelmissa ja köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisessa kansallisessa toimintasuunnitelmassa ja että kotouttamisesta raportoidaan toimintaohjelmien yhteydessä

4.6 Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus

Rakennerahastojen uusi ohjelmakausi alkaa vuonna 2007. Komissio painottaa saatuja kokemuksia sen varmistamiseksi, että 2000- 2006 ohjelmien puolivälirvioissa otetaan paremmin huomioon maahanmuutosta aiheutuvat työllistymistä ja sosiaalista syrjäytymistä koskevat haasteet. Komissio korostaa EQU-AL-aloitteiden kautta saatujen maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikanhakijoita koskevien kokemusten laajaa levittämistä. Kaiken kaikkiaan Euroopan tulevasta koheesiopolitiikasta keskusteltaessa huomiota tulisi kiinnittää maahanmuuttajien kotouttamiseen ja inhimilliseen pääomaan investointiin, työmarkkinoille pääsyyn ja taantuvien kaupunkialueiden elvyttämiseen.

Suomi pitää tärkeänä, että rakennerahasto-ohjelmien puitteissa otetaan huomioon maahanmuuttajien kotouttaminen ja inhimilliseen pääomaan investointi, työmarkkinoille pääsyn helpottaminen ja taantuvien kaupunkialueiden elvyttäminen.

4.7 Syrjinnän torjunta

Tiedonannon mukaan vuonna 2003 käynnistetään syrjinnän vastustamiseksi suuri informaatiokampanja, joka suunnataan sekä työnantajille että työntekijöille. Lisäksi komissio tuottaa ensimmäisen raportin tasa-arvosta ja syrjinnästä EU:ssa vuonna 2003. Syrjimättömyyttä, yritysten sosiaalista vastuuta ja monimuotoisuutta painotetaan komission vihreän kirjan pohjalta (Com(2001)366)

Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskus kerää vuonna 2003 tietoa maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen työllistymisestä, asumisesta ja opiskelusta sekä rotuvihasta. *Tiedonkeruun alueella on tarkoitus perustaa erityinen non-discrimination tietomoduuli vuonna 2005.*

Yhteisön rasismien vastainen toimintaohjelman puitteissa 2001-2006 toteutetaan valtioiden välisiä projekteja, kerätään tietoa ja tehdään selvityksiä syrjinnän laajuudesta sekä vahvistetaan syrjinnän vastaisia politiikkatoimenpiteitä.

Suomi kannattaa komission tiedotuskampanjaa työnantajille ja työntekijöille sekä toimia syrjinnän vastustamiseksi ja sellaisen tiedon keräämistä, mikä monipuolisesti kuvaa maahanmuuttajien asemaa EU:n jäsenvaltioissa

4.8 Yhteistyö koulutuksen alueella

Opetuksen alueella perustuen komission tiedonantoon hyvistä käytännöistä (benchmarks) (COM(2002)629 final, 20.11.2002) maahanmuuttajien kotouttamisessa ja työllistämisessä tulisi ottaa huomioon seuraavat vertailuarvot:

- pelkän oppivelvollisuuskoulun suorittaneita koskeva vertailuarvo (osuus EU:ssa keskimäärin enintään 10 %)
- koulutustason vertailuarvo (vähintään 85 % EU:n 22 vuotiaista pitäisi olla suorittanut toisen asteen koulutuksen, upper secondary school)
- lukutaidon vertailuarvo (lukutaidoltaan heikkojen 15-vuotiaiden suhteellisen osuuden EU:ssa pitäisi olla laskenut vähintään 20 %:ia vuoteen 2000 verrattuna.)

Näitä vertailuarvoja voidaan käyttää tarpeen mukaan maahanmuuttajien kotoutumisen kehittämissä.

4.9 Tiiviimpi vuoropuhelu kolmansien maiden kanssa

Komissio pitää tärkeänä keskustelua kolmansien maiden kanssa työperäisen maahanmuuton roolista ja mahdollisuuksista ja tutkintojen molemmin vastavuoroisesta tunnustamisesta ennen EU-alueelle saapumista sekä. Komissio pitää tärkeänä myös sitä, että EU hyödyntää WTO:n palvelukaupan yleissopimuksen puitteissa tarjoutuvat mahdollisuudet keinona tarjota turvallisia tilapäisen liikkumisen mekanis-

meja ihmisille, jotka tulevat EU:hun tarjoamaan palveluja. Komission näkemyksen mukaan tämä vastaisi kehitysmaiden tarpeisiin. Tiiviimpien suhteiden tulisi vaikuttaa laittoman maahanmuuton perimmäisiin syihin, tukea kehitystavoitteita ja vaikuttaa maahanmuuton kustannusten ja hyötyjen tasapuoliseen jakautumiseen.

Suomi pitää tärkeänä yhteistyön tiivistämistä kolmansien maiden kanssa työperäisen maahanmuuton ja tutkintojen vastaavuuden osalta. WTO:n palvelukaupan sopimuksen puitteissa tapahtuvassa luonnollisten henkilöiden liikkuvuudessa ei ole kyse maahanmuutosta, vaan sitoumuksista sallia luonnollisten henkilöiden tilapäinen oleskelu ja työn- teko jäsenvaltion alueella palvelujen tarjoamisen yhteydessä.

4.10 Kotouttamiseen myönnettävän EU:n rahoitustuen vahvistaminen

Euroopan pakolaisrahaston puoliväliarviointia ollaan suorittamassa. Evaluoinnin perustella suunnitellaan rahaston uudet suuntaviivat. Komissio käynnistää vuonna 2003 joukon pilottiprojekteja maahanmuuttajien kotouttamiseksi. Tarkoitus on tukea verkostoistumista, informaation vaihtoa ja hyviä käytäntöjä jäsenvaltioiden, alue- ja paikallisviranomaisten ja muiden toimijoiden kesken, jotta edistettäisiin avointa keskustelua ja tunnistettaisiin tärkeitä alueita. Tavoitteena on johdonmukaisempi ja yhtenäisempi näkemys maahanmuuttajien kotouttamisesta Eurooppaan.

Suomi kannattaa pilottiprojektien aloittamista.

4.11 Maahanmuuttoilmiötä koskevan tiedotuksen parantaminen

Onnistuakseen politiikkojen toimeenpano vaatii saatavilla olevien tietojen, seuranta ja arviointivälineiden kehittämisestä. Ilman oikeita vertailukelpoista tilastoja ja tietoja toimenpiteiden tehokkuudesta, jäsenvaltioilla ja yhteisöllä ei ole mahdollisuutta arvioida onko politiikoilla saavutettu toivottuja tuloksia. Komissio selvittää mahdollisuutta kehittää mittareita EU-tasolla ja on äskettäin hyväksynyt toimintasuunnitelman yhteisötilastojen keräämisestä ja analysoimisesta maahanmuuton alueelta. Lisäksi komissio on vuoden 2002 lopussa aloittanut valmistelut Euroopan muuttoliikeverkoston luomiseksi (EMN). Kymmenen jäsenvaltiota on nimennyt kansalliset yhteyspisteet ja muiden toivotaan liittyvän projektiin vuonna 2003. Komissio katsoo, että maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat on nyt täydellisesti liitetty tärkeinä asioina komission tutkimusta ja kehittämistä koskeviin puiteohjelmiin. Maahanmuuttoasiat tulevat varsin laajasti sisältymään 6. ohjelmakauden tutkimuksiin ja selvityksiin vuosina 2002-2006.

Suomi pitää kannatettavana muutaman yhteisten keskeisten mittareiden kehittämistä. Suomi on osallistunut tarkkailijana Euroopan maahanmuuttoverkoston työhön.

5 Päätelmät

Komissio katsoo, että antamalla tämän tiedonannon se on hoitanut sille Tampereen huippukokouksen antaman tehtävän, samalla se katsoo vastanneensa Lissabonissa asetettuihin tavoitteisiin.

Tiedonannossa katsotaan, että EU:n kyky hallita siirtolaisuutta ja varmistaa maahanmuuttajien kotoutuminen vaikuttaa suuresti sen mahdollisuuksiin hallita taloudellista muutosta ja vahvistaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Vaikka väestön vanhenemisesta aiheutuvat taloudelliset vaikutukset tulevat näkyviksi vasta ajan kuluessa, maahanmuuton tuleviin haasteisiin on valmistauduttava jo nyt. Maahanmuuton vaikutus työllisyyteen ja talouskasvuun riippuu siitä, miten maahanmuuttajat integroituvat työmarkkinoille ja yhteiskuntaan. EU:n tulee vastata kotouttamisen haasteisiin kokonaisval-

taisella tavalla. Jo ehdotettujen direkttiivien nopea hyväksyminen on oleellinen edellytys tulevaisuuden toimenpiteille, koska ne muodostavat oikeuksia koskevat perussäännökset, joiden varaan tulevaisuuden kotouttamispolitiikan on perustuttava. Tässä yhteydessä komissio seuraa uutena kotouttamisvälineenä toimivan yhteiskunnan kansalaisuus - käsitteen kehittämistä.

Maahanmuuttajien kotoutumista edistetään monen mainstreams-politiikan puitteissa. Euroopan pakolaishastan (ERF) ja uusien pilottiprojektien puitteissa varmistetaan kolmannen valtion kansalaisten erityisten kotouttamista koskevien tarpeiden huomioon ottaminen sekä tuetaan kansallisia kotouttamispolitiikoita. Komissio raportoi vuosittain yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehittämisestä.

Suomi voi yhtyä edellä oleviin tiedonannon päätelmiin ottaen huomioon edellä luvussa 4 olevat Suomen kannat.

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ:

Johdanto

Amsterdamin sopimuksen voimaantulo ja Tampereen huippukokouksen päätökset merkitsivät käännekohtaa Euroopan Unionille maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa. Tampereen huippukokouksessa sitouduttiin vahvasti maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaan, jonka tarkoituksena on antaa EU:n alueella laillisesti asuville kolmannen valtion kansalaisille oikeudet ja velvollisuudet, jotka ovat rinnastettavissa EU-kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tämän periaatteen mukaisesti ja Amsterdamin sopimuksen perusteella komissio on antanut esityksen, joka toteutuessaan turvaisi kolmannen valtion kansalaisille lakiin perustuvan oikeudellisen aseman. Oleellinen asiakirja tässä yhteydessä on myös Euroopan unionin perusoikeussopimus, jonka säännöksiä sovelletaan kaikkiin henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta. Perusoikeussopimuksen tiedoksianto joulukuussa 2001 merkitsi siten tärkeää vaihetta lainsäädäntöpuitteiden määrittelyssä. Konventin työn mukaan perusoikeusasiakirjan status on ratkaiseva uudessa Eurooppa -sopimuksessa.

Marraskuussa 2000 komissio antoi parlamentille tiedonannon maahanmuuttopolitiikasta. Maahanmuuttopolitiikankin kannalta merkittävä kehitys pantiin alulle Lissabonin strategiassa maaliskuussa 2000, kun Unioni asetti seuraavan vuosikymmenen päämääräkseen tulla kilpailukykyisemmäksi, dynaamiseksi osaamiseen perustuvaksi taloudeksi maailmassa luomalla enemmän ja parempia työpaikkoja ja turvaamalla paremman sosiaalisen koheesion

Komission mukaan tiedonanto on vastaus Tampereen päätöslauselmiin, Lissabonissa asetettuihin väestön ikääntymistä ja maahanmuuttoa koskeviin tavoitteisiin. Tiedonanto käsittelee maahanmuuttajien kotouttamista ottaen huomioon EU-tason toimenpiteet.

Tiedonannossa viitataan EU:n maahanmuuttoasioista jo antamiin instrumentteihin ja valmisteilla tai suunnitteilla oleviin instrumentteihin. Näissä on kyse perheenyhdistämisestä, pitkään EU-jäsenvaltiossa asuneiden kolmannen valtion kansalaisten oikeuksista, direktiiviehdotuksesta, joka koskee kolmansien valtioiden kansalaisten pääsyä työhön tai yrittäjäksi EU:n alueelle, ehdotuksesta direktiiviksi opiskelijoiden, vapaaehtoistyöntekijöiden ja tutkijoiden pääsystä EU:n alueelle, turvapaikanhakijoiden vastaanoton vähimmäisvaatimuksista, pakolaistatoksen ja kansainvälisen suojelun saamisen ehdoista sekä syrjinnän ehkäisystä.

Ensimmäinen Euroopan työllisyys strategia (EES) annettiin vuonna 1997. Nizzassa 2000 annettiin köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen toimintasuunnitelma. Heinäkuussa 2001 komissio ehdotti avointa koordinaatiota maahanmuuttajien kotouttamista koskevien tietojen vaihdon tehostamiseksi.

EU:lla on useita taloudellisia instrumentteja ja muita aloitteita, joiden piirissä käsitellään myös maahanmuuttajien kotouttamista ja syrjinnän ehkäisyä: Structural Funds, the European EQUAL programme, the URBAN II initiative, the Multiannual Programme for Enterprises and Entrepreneurship 2001-2005 the SOCRATES, the LEONARDO DAVINCI, YOUTH and CULTURE 2000 programmes, European Refugee Fund (ERF), European Migration Network.

Komissio on tehnyt selvityksen kansallisista kotouttamispolitiikoista. Selvitys on tiedonannon liitteenä.

2 Taloudellinen ja demografinen haaste: uusi ulottuvuus

Tiedonannossa tarkastellaan maahanmuuton taustoja, taloudellisia vaikutuksia sekä vaikutuksia työllisyyteen ja väestörakenteen vaikutuksia työllisyyteen ja taloudelliseen kasvuun. Lisäksi tarkastellaan työllisyyden kehitystä suhteessa mahdolliseen maahanmuuttoon sekä maahanmuuton vaikutuksia väestörakenteen muutokseen.

EU:n alueella asuvista vuonna 2000 noin 4 % oli muita kuin EU:n kansalaisia. 1990-luvulla, jolloin useimmista EU-maista tuli nettomuuttomaita, myös maahanmuuton rakenne monimuotoistui. Entisen Jugoslavian alueen sodat, ja muutkin alueelliset selkkaukset maailmassa nostivat turvapaikanhakijoiden määrää huomattavasti useimmissa EU-maissa. 2010-luvulla työvoiman muutto nousee keskeiseksi maahanmuuton alueeksi ja EU-politiikankin painoalueeksi. Keskeinen muutos on myös vuoden 2004 EU:n laajentumisen vaikutus, jolloin osasta aiempaa maahanmuuttoa tulee sisäistä liikkuvuutta.

Tiedonanto nojaa lukuisiin eri puolilla maailmaa tehtyihin tutkimuksiin (esim. ILO, OECD, IMF) maahanmuuton vaikutuksista työllisyyteen ja muista taloudellisista vaikutuksista. Yleisyyhteenvedona todetaan, että maahanmuutolla on tutkittu olevan monia positiivisia taloudellisia vaikutuksia, erityisesti suurissa maahanmuuttomaissa, kuten USA. Monissa Euroopan maissa maahanmuutto on myös hidastanut työikäisen väestön suhteellisen osuuden vähenemistä. Maahanmuutto ei näytä johtavan työttömyyden kasvuun. Tilapäisellä maahanmuutolla on voitu lisätä työmarkkinoiden joustoa, ja ratkaista erityisesti sektorikohtaisia työvoimapulaongelmia.

Maahanmuutto on eurooppalaisten tutkimusten mukaan vaikuttanut palkkatasoon -0.3 prosentin ja +0.3 prosentin vaihtelulla. Palkkatasoa alentavia vaikutuksia on helpommin nähtävissä vähän koulutusta edellyttävissä tehtävissä, korkeata koulutusta edellyttävissä tehtävissä vaikutus on mieluummin päinvastainen. Useimmat tutkimukset osoittavat myös, etteivät maahanmuuttajat ole enempää riippuvaisia hyvinvointipalveluista kuin vastaavassa sosiaali- ja työllisyystilanteessa oleva alkuperäisväestö.

Eurostatin selvityksen mukaan kohtalaisen maahanmuuton huomioonkin ottaen työikäisten määrä 25-EU-valtiossa pienenee noin 6 miljoonalla vuoteen 2020 mennessä ja 23 miljoonalla vuoteen 2030 mennessä. Jos Lissabonin tavoite 75 prosentin työllisyysasteesta saavutetaan, siirtyy uuden työvoiman tarve kauemmaksi tulevaisuuteen ja on määrältään vähäisempää. Väestön ikärakenteen vanhenemisella on kuitenkin jo nyt huomattavia vaikutuksia terveydenhuollon järjestelmiin. Tuottavuuden kehityksen ennustettavuusvaikeuksista huolimatta on selvää, että väestörakenteen muutokset tulevat aiheuttamaan paineita hyvinvointijärjestelmille. Vanhempien ikäluokkien osuus väestöstä kasvaa ja pitkällä aikavälillä ikärakenteen muuttaminen onnistuu vain huomattavalla syntyvyyden nousulla.

Tiedonannossa painotetaan Lissabonin tavoitetta työllistää ensisijassa alueella jo asuva ja oleskeleva väestö, ml. maahanmuuttajat. Lisäksi, lyhyellä aikavälillä maahanmuutolla voidaan helpottaa työvoimapulaa. Pääasiallinen haaste tulee olemaan kuinka houkuttaa ja rekrytoida maahanmuuttajia, joiden osaaminen vastaa vaatimuksia EU:n työmarkkinoilla. Monet EU-maiden hallituksetkin ovat viime vuosina omaksuneet pidemmän tähtäimen maahanmuuttopolitiikkaa, lisänneet laillista työperusteista maahanmuuttoa ja muuttaneet siihen liittyvää lainsäädäntöä ja säädöksiä. Tiedonannossa kuitenkin painotetaan työvoiman maahanmuuttotarpeiden ennustettavuuden hankaluutta. Erityisesti lienee mahdotonta

laatia kovin pitkän aikavälin ennusteita sektori- ja ammattikohtaisista maahanmuuttotarpeista. Painotetaan sitä, että ne maahanmuuttajat, jotka todennäköisimmin pystyvät pärjäämään muuttuvissakin olosuhteissa, ovat eniten hyödyksi yhteen sovitettaessa työmarkkinoiden kysyntää ja tarjontaa. Näin ollen tiedonannossa ehdotetaan kiinnitettäväksi erityistä huomiota näihin kriteereihin valittaessa ulkomaista työvoimaa ja luotavaksi heille riittävän houkuttelevat olosuhteet.

Tiedonannossa arvioidaan lisäksi, että määräaikaisten maahanmuutto-ohjelmien hallinta on siinä mielessä vaikeata, että ihmisillä on kuitenkin taipumus asettua pysyvämmiin kuin alkuperäinen tarkoitus on ollut. Samoin todetaan, että maahanmuuttajien positiiviset vaikutukset yhteiskuntaan kasvavat oleskeluajan pidentyessä, ml. väestöpoliittiset vaikutukset. Samoin painotetaan toimenpiteitä eriytyvien työmarkkinoiden ehkäisemiseksi, joiden muodostuminen vaarantaisi myös Euroopan työllisyysstrategian keskeisen tavoitteen työelämän laadun kehittamisestä.

Politiikkaa kehitettäessä on otettava kuitenkin huomioon, että työperusteisen maahanmuuton lisäksi humanitaarisluonteinen maahanmuutto, kuten perheenjäsenten ja pakolaisten maahanmuutto, on myös pysyvää maahanmuuttoa.

Yhteenvedona todetaan, että maahanmuutolla voidaan helpottaa nykyisiä ja tulevia työmarkkinoiden tarpeita, mutta sillä ei voida täysin kompensoida väestörakenteen muutosten vaikutuksia työmarkkinoille eikä ikääntyvän väestön suhteellista kasvua. Nykyistä pysyvämmän maahanmuuton kasvu on todennäköistä ja tarpeellista, jonka vuoksi on kehitettävä hallittua maahantulopolitiikkaa sekä maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa ja sen toteuttamista paikallisella, alueellisella, kansallisella ja EU-tasolla.

3 Kotouttamisen haasteena kokonaisvaltainen näkemys

Maahanmuuttajien onnistunut kotouttaminen on sekä sosiaalisen yhtenäisyyden (cohesion) että taloudellisen tehokkuuden edellytys. Tärkeää on turvata nykyisten ja tulevien maahanmuuttajien kotoutuminen. Maahanmuuttajien toisenkin polven alhainen työllisyysaste on osoitus tehokkaamman kotouttamisen tarpeesta.

3.1 Määritelmät ja kattavuus

Tiedonannossa painotetaan kotoutumisen kaksisuuntaisuutta. Laillisesti jäsenvaltiossa asuvilla kolmannen valtion kansalaisilla tulisi olla yhtäläiset oikeudet ja velvollisuudet vastaanottavan valtion kansalaisten kanssa. Maahanmuuttajien täytyy kunnioittaa yhteiskunnan perusnormeja ja arvoja sekä osallistua aktiivisesti kotoutumisprosessiin menettämättä kuitenkaan omaa identiteettiään. Tiedonannossa katsotaan, että maahanmuuttajan oikeuksien ja velvollisuuksien tulisi lisääntyä mitä kauemmin kolmannen valtion kansalainen asuu jäsenvaltion alueella. Maahanmuuttajan tulisi päästä kotoutumista edistävien toimenpiteiden piiriin mahdollisimman pian maahan tulon jälkeen ja joka tapauksessa silloin, kun he ovat saaneet pysyväisluontoisen oleskeluluvan. Tiedonannossa painotetaan, että myös toisen ja kolmannen polven maahanmuuttajat tarvitsevat tukea kotoutuakseen.

Myös pakolaisille, suojelen tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneille ja tilapäistä suojelua saaville tulisi järjestää kotoutumista edistäviä toimenpiteitä. Turvapaikanhakijoiden perehdyttämistä pidetään erityisolosuhteiden vallitessa tarpeellisenä, mutta tiedonanto ei koske heidän kotouttamista tai perehdyttämistä.

3.2 Kokonaisvaltaisen lähestymistavan tarve

Tiedonannossa pidetään tärkeänä, että kotoutuminen käsitetään kokonaisvaltaisesti ei vain taloudellisenä ja sosiaalisena, mutta myös asioina, jotka liittyvät kulttuuriseen ja uskonnolliseen monimuotoisuuteen, kansalaisuuteen, poliittiseen osallistumiseen ja poliittisiin oikeuksiin. Kotoutuminen tulisi suunnitella pit-

käaikaisesti, yhtenäisesti ja mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Samaan aikaan kotouttamisen tulisi olla räätälöityä eri ryhmien tarpeisiin ja paikallisiin olosuhteisiin. Maahanmuuttajien osallistumista painotetaan sekä kotouttamisen suunnittelussa ja eri toteutusvaiheissa. Pitemmällä tähtäimellä pitäisi varmistaa, että maahanmuuttajilla on pääsy yhteiskunnan normaalipalveluihin ja että näissä palveluissa otetaan maahanmuuttajien tarpeet huomioon. Kotouttamisella on kaksinainen tehtävä myös maahanmuuttajan itsensä kannalta: se auttaa asettautumaan uuteen kotimaahan, mutta sen pitäisi mahdollistaa myös henkilön paluu kotimaahansa. Esimerkiksi koulutus ja opinnot ovat hyödynnettävissä myös entisessä kotimaassa.

3.3.1 Työmarkkinoille kotouttaminen

Työmarkkinoille pääsy on merkittävä kotouttamisen edellytys. Ei EU-kansalaisten työllisyysaste on 52,7 %, kun EU-kansalaisten työllisyysaste on 64,4 %. Naisten kohdalla ero on paljon suurempi. Jopa hyvin koulutettujen ja ammattitaitoisten maahanmuuttajien on vaikea löytää koulutustaan ja ammattitaitoaan vastaavaa työtä. Tiedonannossa korostetaan muodollisten ja epämuodollisten vahvuuksien arviointia ja tunnustamista. Myös työn saannin esteitä tulisi poistaa, kuten joustamattomat pätevyysvaatimukset ja liian tiukat kielivaatimukset. Maahanmuuttajien tulisi päästä koulutukseen samoin perustein jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Tavoitteena on mm. työvoimapolitiisin keinon puolittaa vuoteen 2010 ei-EU-kansalaisten ja EU-kansalaisten välinen työttömyyskuilu.

Työelämässä korostetaan monimuotoisuutta sekä maahanmuuttajien kotouttamisen kannalta että yrityselämän tehokkuuden ja tuottavuuden kannalta. Tämä tarkoittaisi maahanmuuttajien kielellisten ja kulttuuristen taitojen hyödyntämistä yrityselämässä jopa kilpailuvalttina. Kansainväliset kokemukset ovat osoittaneet, että monet yritykset ja julkiset laitokset ovat hyötynneet monimuotoisuusstrategian soveltamisesta.

3.2.2 Koulutus ja kielitaito

Onnistuneen kotouttamisen avain asioita ovat koulutus ja harjoittelu (training). Useimmissa maissa oleellista on, että maahanmuuttajat oppivat valtion kielen. Olisi varmistettava, että maahanmuuttajainaiset pääsevät kielikursseille, koska sillä on suuri vaikutus lasten kielelliseen kehittymiseen ja muutenkin lasten kotoutumiseen monilla elämän alueilla. Koulutus- ja opetusjärjestelmillä on tärkeä tehtävä tiedon hankinnassa ja myös yhteiskunnan arvojen, normien ja epävirallisen tiedon välittäjinä. Lasten koulutuksessa monimuotoisuuden tulisi näkyä opetusohjelmissa sekä yhteistyössä vanhempien kanssa. Samoin maahanmuuttajalasten erityisongelmiin tulisi kiinnittää huomiota, erityisesti kouluissa, joissa on paljon maahanmuuttajalapsia.

3.3.3 Asuminen ja kaupunkiasiat (urban issues)

Maahanmuuttajien osuuden arvioidaan lisääntyvän oleellisesti kaupunkien ja kaupunkimaisten alueiden väestöstä ensi vuosikymmenellä. Monet maahanmuuttajat ja paikallaiset kärsivät kohtuuhintaisten laadukkaiden asuntojen puutteesta etenkin seka-alueilla. Monet syyt – asunnon saannin vaikeudet, työn puute, halu elää sukulaisten lähellä, halu pitää yllä perheyhteyksiä, syrjintä – johtavat siihen, että maahanmuuttajat keskittyvät taantuville (deprived) kaupunkimaisille asuinalueille ja vieraantuvat vastaanotosta yhteiskunnasta. Etninen ja sosiaalinen eriytyneisyys voi muodostua kotoutumisen suureksi esteeksi ja johtaa myös laittomiin/epätoivottuihin tekoihin, jotka puolestaan lisäävät syrjiviä asenteita maahanmuuttajia kohtaan. Maahanmuuttajien sijoittumisen ja asumisen parantaminen pitäisi ottaa huomioon kokonaisvaltaisessa yhteiskuntasuunnittelussa.

3.3.4 Terveys- ja sosiaalipalvelut

Tiedonannossa korostetaan maahanmuuttajien pääsyä sosiaali- ja terveyspalveluihin. Muun muassa ero perheestä ja epävarmuus oleskelun jatkumisesta samoin syrjintä, huonot elinolot voivat aiheuttaa terve-

ysongelmia, jotka ovat asianmukaisin toimenpitein ehkäistävissä. Tässä suhteessa moniin asioihin on kiinnitettävä huomiota, kuten maahanmuuttajien informointiin, vastuussa olevan henkilöstön kouluttamiseen ja maahanmuuttajien kulttuuristaan. Maahanmuuttajien osallistuminen sekä palvelujen suunnitteluun että niiden jakelukanaviin voisi ehkäistä syrjintää ja varmistaa, että palveluissa otetaan huomioon kulttuuriset esteet ja kulttuurinen sensitiivisyys yhteisöissä, joissa terveyden- ja sosiaalihuollon yksiköt toimivat.

3.3.5 Sosiaalinen ja kulttuurinen ympäristö

Maahanmuuttajia tulisi rohkaista osallistumaan urheilujärjestöjen toimintaan, koulujen johtokuntiin ja muuhun paikallisyhteisöjen toimintaan. Maahanmuuttajien rohkaiseminen osallistumaan on välttämätöntä myös sen vuoksi, että eri kulttuurien ja uskontojen välinen yhteistoiminta vähentää taipumusta syyttää maahanmuuttajia yhteiskunnallisista epäkohdista ja vähentää vihamielisyyttä muslimia kohtaan, joka on noussut sitten 11. Syyskuuta 2001. Yleisen myönteisen asenteen saavuttaminen maahanmuuttajia kohtaan vaatii voimakasta poliittista johtajuutta ja selvää sitoutumista monimuotoisen yhteiskunnan edistämiseen ja rasmin tuomitsemista. Poliitikoilla ja medialla on suuri yleisen mielipiteen luojina. On varmistettava, että keskustelu perustuu asianmukaiseen informaatioon.

3.3.6 Kansalaisuus, yhteiskunnan kansalaisuus ja monimuotoisuuden kunnioittaminen

Tampereen päätelmissä vahvistettiin tavoite, että pitkään laillisesti asuneille kolmansien maiden kansalaisille tulisi tarjota mahdollisuus hankkia sen jäsenvaltion kansalaisuus, jossa he asuvat. Lähtökohtaisesti on toivottavaa, että maahanmuuttajat hankkivat kansalaisuuden. Ottaen huomioon ajan, jonka henkilöt ovat asuneet jäsenvaltiossa, erilaisia kriteereitä tulisi soveltaa ensimmäisen ja toisen polven maahanmuuttajiin. Toisen polven maahanmuuttajille kansalaisuus tulisi myöntää automaattisesti tai puoliautomaattisesti, kun taas ensimmäisen polven maahanmuuttajilta vaaditaan muodollisen kansalaisuushakemuksen tekemistä. Jäsenvaltiot saattavat vaatia tiettyä asumisaikaa, kielen hallintaa ja puhdasta rikosrekisteriä. Kansalaistamisen tulisi olla nopeaa, varmaa ja syrjimätöntä sekä kansalaistamiskriteerien tulisi selviä, yksiselitteisiä ja objektiivisia.

Tiedonannossaan marraskuussa 2000 (COM (2000)757) komissio lanseerasi civic citizenship käsitteen siten, että se tarkoittaisi tiettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien turvaamista maahanmuuttajille, jotka saisivat ne vähitellen määritellyn asumisajan kuluessa niin, että heillä olisi samat oikeudet (so that they are treated in the same way as nationals) kuin jäsenvaltion kansalaisilla. EU:n perusoikeusasiakirja (the charter of fundamental rights) loi peruspuitteet yhteiskunnan kansalaisuudelle, jonka mukaan joitakin oikeuksia sovellettaisiin niiden universaalisien luonteen vuoksi ja jotkut oikeudet perustuisivat Unionin kansalaisten oikeuksiin. Tosiasiassa yhteisöläinsäädäntö (community law) antaa tai sen ehdotetaan antavan monet näistä oikeuksista kaikille henkilöille, jotka asuvat laillisesti yhteisön alueella. Civic citizenshipin saaminen tietyn asumisajan jälkeen saattaisi auttaa maahanmuuttajia asettumaan menestyksellisesti yhteiskuntaan. Se olisi ensimmäinen askel jäsenvaltion kansalaisuuden saamisessa. Toinen käsitteen merkittävä asia on tehdä poliittinen osallistuminen mahdolliseksi. Kotouttamisnäkökulmasta katsoen paikallispolitiikkaan osallistumisoikeuksien tulisi seurata pysyvää asumisesta pikemmin kuin kansalaisuudesta. Komissio uskoo, että poliittisten oikeuksien antaminen pitkään maassa olleille maahanmuuttajille on tärkeä tekijä kotoutumisprosessissa.

3.4 Kokonaisvaltainen kotouttamispolitiikka (the main actors in a holistic integration policy)

Komissio korostaa kokonaisvaltaisen näkemyksen ja yhteistyön tarvetta sekä synergiaa maahanmuuttajien, kotouttamisen, työllisyyspolitiikkojen ja muiden asiaan kuuluvien toimijoiden kesken kaikilla tasoilla mukaan luettuna EU-viranomaiset ja lähtömaat. Siitä huolimatta, että hallituksella tulee olla johto näissä asioissa yhteistyö pitää sisällään myös työelämän osapuolet (The Social Partners) tutkijayhteisöt, julkisten palvelujen tarjoajat kansalaisjärjestöt ja muut kansalaisyhteiskunnan toimijat

maahanmuuttajat mukaan luettuna. Kotouttamisessa oleellista on hyvä tiedotus ja yhteisymmärrys eri toimijoiden kesken. Työelämän osapuolilla on tärkeä rooli jokapäiväisen kotoutumisen edistäjinä työpaikoilla ottaen huomioon kulttuurisen monimuotoisuuden ne voivat lisätä työvoiman tehokkuutta ja laajentaa sosiaalista vastuuta. Sekä määrittely- että toimeenpanopolitiikkojen osalta keskustelu avain toimijoiden kesken on ensisijaisen tärkeää. Komissio katsoo kuitenkin, että kotouttamishengen luominen on koko EU:n yhteinen asia. Kantaväestön ”herkistäminen” maahanmuuton hyödyille ja haasteille on avaintekijöitä aktiivisessa kotouttamispolitiikassa.

3.5 Erityisryhmien tarpeet kotouttamispolitiikassa

3.5.1 Pakolaiset ja kansainvälistä suojelua nauttivat henkilöt

Kotouttamispolitiikassa pitäisi muistaa, että pakolaiset ja suojelua nauttivat henkilöt eivät ole itse jättäneet kotimaataan taloudellisen siirtolaisuuden vuoksi ja siksi he saattavat tarvita lisäapua kotoutumiseensa ja pääsyynsä normaalipalvelujen piiriin. Pakolaisspesifisiä ohjelmia tulisi suunnitella täydentämään normaalipalveluja ja toimimaan siltana normaalipalveluihin. Niissä pitäisi ottaa huomioon haavoittuvat ryhmät pakolaisyhteisön sisällä, kuten pakolaislapset, vanhemmat ihmiset, seksuaalisen väkivallan tai kidutuksen uhrin, kidutuksen tai paon traumatisoimat ihmiset. Tiedonannossa todetaan kuitenkin, että yleisesti ottaen pakolaiset ovat korkeasti koulutettuja, joilla on usein vaikeuksia saada tunnusta kokemuksilleen ja opinnoilleen. Oleskeluluvan peruuttamista kotoutumisen perusteella, jota voidaan käyttää muiden kotoutumisessaan epäonnistuneiden kohdalla, ei voida koskaan soveltaa pakolaiseen tai kansainvälistä suojelua nauttivaan henkilöön.

3.5.2 sukupuolten tasa-arvo

Puolet ihmisistä, jotka muuttavat EU-alueelle on naisia. Yhä suurempi määrä heistä menee töihin. Monet työskentelevät keittiöissä, hoitajina ja kotiapulaisina (domestic servants). Maahanmuuttajanaiset saattavat kärsiä kaksinkertaisesta syrjinnästä sukupuolensa ja etnisen alkuperänsä vuoksi. Tämän vuoksi heidän kotoutumiseensa pitäisi kiinnittää erityistä huomiota. Tämä koskee kielen opetusta, työmarkkinoille pääsyä, tietoisuutta ihmisoikeuksista ja sosiaalisista oikeuksista mukaan luettuna arvot ja normit. Kotouttaminen tulisi tapahtua ottaen huomioon naiselle annettu rooli kulttuuriperinteen siirtäjänä perheessä ja heidän kykynsä/taitonsa vaikuttaa tulevaisuuden sukupolviin.

Ydinperheen yhdistäminen on avain tekijöitä kotouttamisessa. Tiedonannossa katsotaan, että etupäässä naiset hyötyvät perheenyhdistämisyhteistyöstä ja tämän seurauksena ovat usein riippuvuus suhteessa oleskelulupaperusteidensa vuoksi (usein heidän oleskelulupansa perustuu aviomiehen oleskelulupa). Tämän vuoksi heillä on vaikeuksia päästä työmarkkinoille, minkä seurauksena he saattavat joutua epävirallisille työmarkkinoille. Tästä syystä perheenyhdistämisdirektiivi antaa naisille pääsyn työmarkkinoille ja, jos he ovat erityisen vaikeassa asemassa, myönnetään itsenäinen oleskelulupa.

3.5.3 Toinen ja kolmas maahanmuuttajasukupolvi

Tiedonannon mukaan suurin osa maahanmuuttajista on kotoutunut hyvin. Maahanmuuttajien toisen ja kolmannen sukupolven kotoutuminen on kuitenkin kasvava ongelma monissa maissa. Maahanmuuttajanuorten työttömyys on paljon suurempaa kuin EU-kansalaisten. Myös syrjintä muodostaa esteen jopa pätevyityneiden nuorten työllistymiselle. Monet nuoret eivät tunne yhteenkuuluvuutta yhteiskuntaan, jossa he elävät samalla kun yhteydet lähtömaahan ovat heikenneet tai jopa katkenneet. Komission mukaan nämä ongelmat pitäisi tunnustaa ja kehittää uusia politiikkoja näiden ongelmien hoitamiseksi, koulutus ja työharjoittelu oleellisimpina, jotta vältettäisiin tämän tyyppiset ongelmat tulevaisuudessa.

3.6 Laittomien maahanmuuttajien kohtelu

Laittomien maahanmuuttajien määrästä ei ole tarkkaa tietoa. Heidän asemansa vakinaistamisratkaisut joissain jäsenvaltioissa osoittavat kuitenkin heidän määränsä olevan huomattava. Laittomasta maahanmuutosta, rajavalvonnasta ja palauttamispolitiikasta annetun toimintasuunnitelman mukaan laittomien maahanmuuttajien virtaa voidaan pienentää. Jo EU:n alueella laittomasti olevien maahanmuuttajien kohdella vaatii kuitenkin erilaista politiikkaa. Pääperiaate on palauttaa laittomasti olevat heidän lähtömaahansa. Suurta osaa heistä ei kuitenkaan voida palauttaa laillisista, humanitaarisista ja käytännön syistä. Tämä ryhmä on otettava huomioon heidän työmarkkinapainoksensa ja kotouttamistavoitteiden ja yhteiskunnan yhtenäisyyden vuoksi.

Laittomien maahanmuuttajien suurella määrällä on kielteisiä vaikutuksia – halpana työvoimana, hyväksi käytön kohteena, työmarkkinoiden rakenteellisten muutosten ehkäisijänä ja siten tuoden tehottomuutta työmarkkinoille. Laittomat maahanmuuttajat eivät voi osallistua yhteiskunnan toimintoihin. Tämä puolestaan työntää heitä syrjäytymään ja ruokkii samalla negatiivisia asenteita heitä kohtaan. Tiedonannon mukaan, vaikka taistelua laitonta maahanmuuttoa kohtaan täytyy jatkaa, on kiinnitettävä huomiota myös laittomien maahanmuuttajien ongelmiin. On muistettava, että myös laittomia maahanmuuttajia suojaavat universaalit ihmisoikeusstandardit ja he nauttivat joistakin perusoikeuksista, kuten kiireellinen terveydenhuolto ja lasten perusopetus.

KANSALLINEN KÄSITTELY:

EU-jaosto 38 6.6.2003 ja EU-jaosto 6 9.6.2003 sekä EU-jaosto 29 (kirjallinen menettely)
EU-ministerivaliokunta 13.6.2003

KANSALLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ:

Suomessa kolmansien maiden kansalaisten oikeusaseman on lähellä Suomen kansalaisten oikeusasmaa. Suomen nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa laillisesti ja pysyvästi maassa asuville maahanmuuttajille yhdenvertaisen kohtelun sekä samat oikeudet julkisiin palveluihin oman maan kansalaisiin nähden. Suomen perustuslaissa taatut perusoikeudet ulottuvat pääosin kaikkiin Suomen oikeuspiiriin kuuluviin henkilöihin. Suomen kansalaisuuteen liittyviä perusoikeuksia ovat lähinnä maahantuloon liittyvät vapaudet sekä ääni- ja vaalioikeudet valtiollisissa vaaleissa. Paikallisvaaleissa maassa asuvalla kolmannen maan kansalaisella on ääni- ja vaalioikeudet, jos hänellä on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan.

Suomessa oikeudet julkisiin palveluihin määräytyvät asumisperusteisesti. Tämän mukaisesti pysyvästi asuville kolmansien valtioiden kansalaisilla on julkisten palvelujen suhteen samat oikeudet ja velvollisuudet kuin suomalaisille. Lisäksi maahanmuuttajien kotouttamisesta on erikseen säädetty lailla.

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999, kotouttamislaki) tuli voimaan 1.5.1999. Lain tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnan vapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista. Niiden avulla pyritään parantamaan maahanmuuttajien taloudellista ja sosiaalista selviytymistä sekä edistämään heidän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen on oleellinen osa lain toimeenpanoa. Laissa säädetään myös turvapaikanhakijoiden toimeentulon ja huolenpidon järjestämisestä.

Maahanmuuttajalla, joka ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi tai joka hakee toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea on oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Työllä toimeentulonsa hankkivilla maahanmuuttajalla ei ole oikeutta kotoutumissuunnitelmaan, vaan heidän kotoutumisensa on arvioitu tapahtuvan työn kautta.

Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunta (TyVL 25/2002) on katsonut, että työvoimapolitiikan perustessa jatkossa kasvavaan ulkomaisen työvoiman käyttöön on tärkeää, että ulkomaisten työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä kotouttamisesta huolehditaan, jotta Suomi voi menestyä kilpailussa työvoiman

saannista. Valiokunta pitääkin ensiarvoisen tärkeänä, että pikaisesti selvitetään yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa, miten työ-elämässä olevien kotouttaminen järjestetään ja miten työnantajat ovat mukana tässä toiminnassa.

Hallitus on 13.6.2003 päättänyt antaa eduskunnalle esityksen uudeksi ulkomaalaislaiksi. Suomessa on juuri vahvistettu kansalaisuuslaki.

TALOUDELLISET VAIKUTUKSET:

MUUT MAHDOLLISET ASIAAN VAIKUTTAVAT SEIKAT:



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 3.6.2003

KOM (2003) 336 lopullinen

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

Maahanmuutto, kotouttaminen ja työllisyys

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto	3
1 Nykyiset puitteet kotouttamiselle EU:ssa	20
1.1 Tampere ja EU:n lainsäädäntö	20
1.2 EU:n politiikan välineet kotouttamisen, työllisyyden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tukemiseksi.....	22
1.3 Kansallisia suhtautumistapoja kotouttamiseen.....	23
2 Taloudellinen ja demografinen haaste: uusi ulottuvuus	24
2.1 Maahanmuuttovirtojen muodot EU:ssa.....	24
2.2 Maahanmuuton taloudellinen rooli ja sen vaikutus työllisyyteen.....	25
2.3 Väestönmuutoksen vaikutus työllisyyteen ja talouskasvuun.....	27
2.4 Työllisyysnäkymät ja maahanmuuton tarjoamat mahdollisuudet	30
2.5 Onko maahanmuutto ratkaisu väestönmuutokseen?	32
3 Maahanmuuton haaste: kokonaisvaltainen lähestymistapa	33
3.1 Määritelmät ja soveltamisala	34
3.2 Kokonaisvaltainen lähestymistapa.....	35
3.3 Kokonaisvaltaisten kotouttamispolitiikkojen keskeiset osatekijät.....	35
3.4 Kokonaisvaltaisen kotouttamispolitiikan päätoimijat.....	40
3.5 Maahanmuuttajien erityisryhmien tarpeiden huomioon ottaminen kotouttamispolitiikassa ..	41
3.6 Laittoihin maahanmuuttajiin suhtautuminen.....	43
4 Eteneminen: poliittiset suuntaviivat ja prioriteetit	44
4.1 Lainsäädännön vahvistaminen	44
4.2 Poliittikan koordinoinnin tehostaminen.....	45
4.3 Yhteiskunnan kansalaisuus ja varsinainen kansalaisuus: kotouttamista helpottavia välineitä	47
4.4 Euroopan työllisyysstrategia	48
4.5 Sosiaalisen osallisuuden prosessi.....	49
4.6 Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus.....	50
4.7 Syrjinnän torjuminen.....	50
4.8 Yhteistyö koulutuksen alalla	51
4.9 Tiiviimpi vuoropuhelu kolmansien maiden kanssa	51
4.10 Kotouttamiseen myönnettävän EU:n rahoitustuen vahvistaminen.....	52
4.11 Maahanmuuttoilmiötä koskevan tiedottamisen parantaminen	52
5 Päätelmät	53
Liite 1: Yhteenvertaaminen jäsenvaltioiden kotouttamispolitiikasta	36
Liite 2: Tilastoliitteet.....	46

JOHDANTO

Amsterdamin sopimuksen voimaantulo toukokuussa 1999 ja Tampereella pidetty Eurooppa-neuvoston erityiskokous viisi kuukautta myöhemmin olivat käännekohtia Euroopan unionin sitoumuksessa työskennellä yhdessä oikeus- ja sisäasioiden aloilla etenkin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan osalta. Tampereella 16. lokakuuta 1999 hyväksymissään päätelmissä² Eurooppa-neuvosto painotti halukkuuttaan hyödyntää kokonaissuudessaan uuden sopimuksen määräysten näillä aloilla avaamia mahdollisuuksia ja antoi lisäksi kattavia suuntaviivoja politiikoille, joita se toivoi kehitettävän Euroopan unionin yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan neljän selvästi määritellyn osatekijän yhteydessä. Tekijät ovat yhteistyökumppanuus lähtömaiden kanssa, yhteinen eurooppalainen turvapaikkapolitiikka, kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja maahanmuuttovirtojen hallinta.

Marraskuussa 2000 komissio esitti maahanmuuttopolitiikasta parlamentille ja neuvostolle laajan tiedonannon³, jossa se selvitti, miten suuntaviivat aiottiin toteuttaa käytännössä. Tällä välin ohjelmaan liittyvää työtä on jatkettu kaikkien neljän Eurooppa-neuvoston määrittelytekijän osalta. Komissio on esittänyt tarvittavat ehdotukset ja toimintamalleja koskevat asiakirjat kaikkien muiden tekijöiden paitsi yhden (Tampereen päätelmien mukaiset kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukaista kohtelua koskevat kotouttamisasetukset) osalta. Tämän asiakirjan tarkoitus on täyttää mainittu aukko – kuten neuvosto (sisä- ja oikeusasiat) erityisesti pyysi lokakuussa 2002 – esittämällä lyhyesti yhdessä asiakirjassa, mitä on jo tehty tehokkaamman kotouttamisen edistämiseksi ja millaisia suunnitelmia on tehty tarvittavista lisätoimista⁴.

Tässä tiedonannossa otetaan myös huomioon Tampereen kokouksen jälkeiset tärkeät tapahtumat. Merkittävä tapahtuma oli Lissabonin strategian käynnistäminen maaliskuussa 2000, kun EU asetti itselleen uuden päämäärän seuraavaa vuosikymmentä varten: *siitä on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta*. Panosta, jonka laillisesti EU:n alueelle päästetyt maahanmuuttajat voisivat antaa Lissabonin tavoitteisiin, korostettiin jo komission tiedonannossa marraskuussa 2000. Tämä ulottuvuus heidän kotouttamisessaan on vielä tärkeämpi ja ajankohtaisempi juuri nyt, kun väestön ikääntymisen taloudelliset ja sosiaaliset ulottuvuudet tulevat yhä merkittävämmiksi. Maahanmuuttajien ja pakolaisten pääsy EU:n työmarkkinoille on oleellinen osa kotouttamisprosessia ja edistää samalla osaltaan Lissabonin strategian onnistumista yleensä. Tätä korostettiin keväällä kokoukseen Eurooppa-neuvostolle⁵ esitetyissä komission raporteissa sekä vuonna 2002 että

² Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät, 15. ja 16. lokakuuta 1999 (SN 200/99).

³ Tiedonanto yhteisön maahanmuuttopolitiikasta (KOM(2000) 757, 22. marraskuuta 2000).

⁴ Oikeus- ja sisäasioita käsittelevän neuvoston 14. ja 15. lokakuuta 2002 hyväksymät päätelmät.

⁵ Vuoden 2002 kevään Eurooppa-neuvostolle antamassaan raportissa komissio ilmoitti aikomuksestaan tutkia maahanmuuton, työllisyyden ja sosiaalipolitiikkojen välistä vuorovaikutusta ja laatia siitä kertomuksen vuonna 2003. Vuoden 2003 kevään raportissa se viittasi siihen, että *"maahanmuuttoa*

vuonna 2003, ja vuoden 2003 kevään kokouksessa ajatus sai erityistä tukea. Asianmuksista huomiota on kiinnitettävä myös muuttovirtojen taustalla oleviin syihin ja tarpeeseen kehittää EU:n ja lähtömaiden välisiä yhteyksiä, mikä oli komission muuttoliikettä ja kehitystä koskeneen tiedonannon⁶ aiheena. Tätä taustaa vasten tässä tiedonannossa:

- vastataan Tampereen päätelmiin tarkastelemalla nykyisiä käytäntöjä ja kokemuksia kotouttamispolitiikasta jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla
- tutkitaan maahanmuuton roolia suhteessa Lissabonin tavoitteisiin väestön ikääntyessä ja
- hahmotellaan tältä pohjalta poliittisia suuntaviivoja ja prioriteetteja maahanmuuttajien kotouttamisen edistämiseksi, mukaan luettuina toimenpiteet EU:n tasolla.

1. NYKYISET PUITTEET KOTOUTTAMISELLE EU:SSA

Viimeaikaiset muutokset useiden jäsenvaltioiden maahanmuuttoa koskevassa lainsäädännössä ovat, yhdessä yleisten turvallisuuteen liittyvien huolien ja suuremman sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tarpeen kanssa, johtaneet uuteen keskusteluun niistä strategioista, joita tarvitaan siirtolaisten kotoutumisen varmistamiseksi. Tanskan puheenjohtajakauden aikana integroiminen työmarkkinoille oli Kööpenhaminassa heinäkuussa 2002 pidetyn konferenssin aiheena.⁷ Tätä seurasi syyskuussa Brysselissä pidetty kokous, jonka isäntänä toimi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea yhteistyössä komission kanssa. Aiheena oli "*Kansalaisyhteiskunnan rooli kotouttamisen edistämisessä*", ja keskustelut perustuivat Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon aiheesta.⁸ Maahanmuuton hallintaan liittyvät kysymykset otettiin esille myös puheenjohtajavaltio Kreikan järjestä-

kohtaan on omaksuttava uudenlainen suhtautumistapa, sillä sen avulla voidaan varmistaa työllisyyden ja tuottavuuden pysyminen korkealla tasolla tulevinakin vuosikymmeninä. Etusijalla pitää olla maahanmuuttajien - joilla on usein paljon annettavaa yrittäjyydessä - parempi integroiminen yhteiskuntaan, ja samalla on otettava huomioon maahanmuuton vaikutus niihin maihin, joista muuttajat tulevat." "Valintana kasvu: Osaaminen, innovaatiot ja työpaikat yhteenkuuluvuutta lisäävässä yhteiskunnassa. Raportti keväällä 21. maaliskuuta 2003 kokoontuvalle Eurooppa-neuvostolle Lissabonissa sovitusta taloudellista, yhteiskunnallista ja ympäristön uudistumista koskevasta strategiasta" (KOM(2003) 5, 14. tammikuuta 2003).

⁶ Tiedonanto "Siirtolaisuuskysymykset osaksi Euroopan unionin politiikkaa suhteissa unionin ulkopuolisiin maihin" (KOM(2002) 703, 3.12.2002).

⁷ Raportti onnistunutta integraatiota työmarkkinoille koskeesta (Successful Integration on the Labour Market), Kööpenhaminassa 4. ja 5. heinäkuuta 2002 pidetystä eurooppalaisesta konferenssista.

⁸ Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli", TSK 365/2002.

mässä konferenssissa (*Managing Migration for the Benefit of Europe*), joka pidettiin Ateenassa 15. ja 16. toukokuuta 2003 Ateenan maahanmuuttopolitiikkaa koskevan aloitteen puitteissa.

Tarve jäsenvaltioiden yhtäläisille toimintaedellytyksille maahanmuuttoon, kotouttamiseen ja työllisyyteen liittyvien kysymysten käsittelyssä tunnustetaan yhä laajemmin, ja tarkoituksena on näiden politiikkojen vaikuttavuuden lisääminen. EU:lla on nyt joukko välineitä sen takaamiseksi, että kansallisten ponnistusten tukemiseen on olemassa oikeat rakenteet.

1.1. Tampere ja EU:n lainsäädäntö

Tampereen Eurooppa-neuvosto vaati erityisesti "tehokkaampaa kotouttamispolitiikkaa", jonka avulla olisi pyrittävä takaamaan EU:n alueella laillisesti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille "EU:n kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin verratavissa olevat oikeudet ja velvollisuudet". Tämä periaate on niiden ehdotusten taustalla, joita komissio on tähän asti tehnyt luodakseen kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan yhteisen lainsäädännön, jota Amsterdamin sopimuksessa (63 artikla) edellytetään. Tässä yhteydessä Euroopan unionin perusoikeuskirja on olennainen lähtökohta, koska suurinta osaa sen määräyksistä voidaan soveltaa kaikkiin ihmisiin näiden kansalaisuudesta riippumatta. Julistus perusoikeuskirjasta joulukuussa 2001 merkitsi siten tärkeää vaihetta asiaa koskevan lainsäädännön määrittelyssä, ja EU-valmistelukunnan työn tulokset, jotka koskevat perusoikeuskirjan asemaa uudessa Euroopan perussopimuksessa, tulevat olemaan ratkaisevia.

Oikeus perheen yhdistämiseen⁹ on itsessään välttämätön väline kotouttamisessa. Neuvosto pääsi poliittiseen sopimukseen tätä kysymystä koskevasta direktiivistä 27. helmikuuta 2003. Direktiivissä tunnustetaan kolmansien maiden kansalaisten oikeus perheen yhdistämiseen silloin, kun heillä on oleskelulupa vähintään yhdeksi vuodeksi ja perusteltu mahdollisuus saada pysyvä oleskeluoikeus. Jäsenvaltioilla on oikeus vaatia perheen yhdistämisen edellytyksenä, että kolmansien maiden kansalaiset osallistuvat kotouttamistoimenpiteisiin kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Perheenjäsenten kotouttamisen kannalta oleellinen säännös on, että heillä on perheen kokoajan kanssa yhdenvertaiset oikeudet palkkatyön tekemiseen, koulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen.

Ehdotus direktiiviksi **pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta**¹⁰ perustuu jäsenvaltioiden pitkään perinteeseen, jonka mukaan oleskelun pituudella on vaikutusta kyseisen henkilön oikeuksien laajuuteen. Tämä on olennainen väline pyrittäessä kotouttamaan henkilöitä, jotka suunnittelevat asettuvansa pitkäaikaisesti Euroopan unioniin. Ehdotuksessa määritellään pitkäaikaisen oleskeluluvan myöntämisen edellytykset, ja perusvaatimus on viiden vuoden laillinen, yhtäjaksoinen oleskelu. Halukkuudesta osallistua kotouttamistoimenpiteisiin keskustellaan myös neuvostossa oikeutettuna vaatimuksena. EU:ssa pitkään oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille taataan tasavertainen kohtelu EU:n kansalaisten kanssa useilla aloilla, jotka kattavat suurimman osan yhteiskunta- ja talouselämästä. Pitkään EU:ssa oleskelleilla henkilöillä on myös oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa työskennelläkseen tai opiskellakseen siellä direktiivin ehtojen mukaisesti.

Kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa ja oleskelun edellytyksiä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten koskevan direktiiviehdotuksen¹¹ tar-

⁹ KOM(2002) 225.

¹⁰ KOM(2001) 127.

¹¹ KOM(2001) 386.

koitus on sekä tarjota niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka jatkavat työskentelyä, mahdollisesti pysyvämpään asemaan johtava väylä että samalla antaa varma oikeusasema EU:ssa oleskelun ajaksi niille, jotka palaavat lähtömaahansa oleskeluluvan rauetessa. Ehdotuksessa noudatetaan myös periaatetta, jonka mukaan oikeuksien tulisi liisääntyä oleskelun pituuden myötä, ja helpotetaan siten vähintään kolme vuotta EU:ssa oleskelleiden kolmannen maan kansalaisten oleskelulupien uusimista ja rinnastetaan näiden työntekijöiden oikeudet niihin, joita on ehdotettu pitkään oleskelleille, vaikka ensin mainitut eivät olekaan yhtä kattavia. Sillä ei ole merkitystä lukujen kannalta, sillä se ei vaikuta jäsenvaltioiden velvollisuuteen päättää taloudellisista syistä muuttavien maahanpääsystä siten, että ne ottavat kattavasti huomioon työmarkkinoidensa tarpeet ja kykynsä kotouttaa maahanmuuttajat alueelleen.

Lisäksi komissio on myös tehnyt ehdotuksia direktiiviksi **opiskelijoiden ja vapaaehtoisten maahantulosta** ja valmistelee parhaillaan uutta ehdotusta **tutkijoiden maahantulosta**. Tämä uusi ehdotus tutkijoiden maahantulosta on oleellinen Lissabonin kilpailukykyä koskevien tavoitteiden saavuttamisen kannalta ja jotta voidaan päästä Barcelonan tavoitteeseen, joka koskee tutkimusinvestointien osuuden BKT:stä lisäämistä 3 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä yksityisen sektorin rahoittaessa tästä kaksi kolmasosaa¹². Osa lainsäädännöstä turvapaikkapolitiikan alalla sisältää kotouttamista koskevia säännöksiä. Tämä koskee esimerkiksi neuvoston direktiiviä¹³ **turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista**¹⁴. Ehdotus direktiiviksi **vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevinä henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta**¹⁵ sisältää erityisen luvun, jossa säädetään kansainvälistä suojelua saavan henkilön asemasta ja määrittellään oikeudet, joista pakolainen tai henkilö, jolle on myönnetty toissijaista suojelua saavan henkilön asema, voi nauttia. Vähimmäisvaatimuksissa edellytetään jäsenvaltioilta, että ne tarjoavat erityisesti pakolaisten tarpeisiin suunniteltuja ohjelmia näiden yhteiskuntaan kotouttamisen helpottamiseksi.

EU on myös luonut **lainsäädäntöä, jolla torjutaan syrjintää** – joka voi vakavasti haitata kotouttamisprosessia –, sekä laatinut erityisesti yhteisiä vähimmäisvaatimuksia tasapuolisen kohtelun edistämiseksi ja rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai maailmankatsomukseen, ikään, vammaisuuteen ja sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. EU:ssa vuonna 2000 hyväksytyissä direktiiveissä¹⁶ annetaan tärkeitä uusia oikeuksia sekä saapuville maahanmuuttajille että EU:n vakiintuneille etnisille vähemmistöille. Yhteisön rotusyrjinnän kieltävän lainsäädännön soveltamisala on laaja ja

¹² KOM(2003) 226 lopullinen ja SEC(2003) 489.

¹³ 2003/9/EY, annettu 27 päivänä tammikuuta 2003 (EUVL L 31, 6.2.2003, s. 18).

¹⁴ Sama voidaan todeta vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi annetusta neuvoston direktiivistä 2001/55/EY (EYVL L 212, 7.8.2001, s. 12).

¹⁵ KOM(2001) 510.

¹⁶ Direktiivit 2000/43/EY ja 2000/78/EY.

kattaa työllisyyden, koulutuksen, sosiaaliturvan, terveydenhuollon sekä hyödykkeiden, palveluiden ja majoituksen saannin. Vaikka direktiivit eivät kata kansallisuuteen perustuvaa syrjintää eikä niissä puututa ehtoihin, jotka liittyvät kolmansien maiden kansalaisten maahan-tuloon ja oleskeluun tai heidän oikeudellisesta asemastaan johtuvaan kohteluun, ne koskevat kaikkia jäsenvaltioissa oleskelevia henkilöitä, mukaan luettuina kolmansien maiden kansalaiset. Lisäksi syrjinnän torjumiseen keskittyvän liitännäisohjelman yhteydessä toteutetaan useita toimia, joiden tarkoitus on vaihtaa kokemuksia ja hyviä käytäntöjä. Komissio tukee myös Euroopan rasismin seurantakeskuksen työtä.

EU on myös edennyt kohti saman suojan antamista **sosiaaliturvan alalla** EU:hun muuttaville kolmansien maiden kansalaisille kuin EU:n jäsenvaltioiden työntekijöille. Uuden asetuksen 1408/71 täytäntöönpanon pitäisi johtaa samojen oikeuksien antamiseen laillisesti EU:ssa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille kuin EU:n kansalaisille, jotka muuttavat EU:n sisällä. Tämän asetuksen hyväksyminen on oleellinen virstanpylväs pitkään oleskelleiden henkilöiden asemaa ja työlupien myöntämistä koskevien tulevien direktiivien hyväksymisen kannalta.

1.2. EU:n politiikan välineet kotouttamisen, työllisyyden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tukemiseksi

Lissabonin toimeksiannon pohjalta EU on kehittänyt avoimia yhteensovittamismenettelyjä työllisyyden ja sosiaalisen osallisuuden aloilla, toimintalinjoja, jotka liittyvät välittömästi maahanmuuttajien kotouttamiseen EU:n alueelle. Näissä yhdistyvät EU:n tasolla asetetut konkreettiset päämäärät ja politiikan tavoitteet, jotka muutetaan kansallisiksi suunnitelmiksi, sekä viitearvojen ja indikaattoreiden käyttö edistymisen mittaamiseksi, kokemusten vaihto ja vertaisarviointi hyvistä käytännöistä oppimiseksi.

Euroopan työllisyysstrategian käyttöönottovuodesta vuonna 1997 lähtien heikommassa asemassa olevien ryhmien, kuten siirtotyöläisten ja etnisten vähemmistöjen, kotouttaminen sekä syrjinnän torjuminen ovat olleet työllisyysuuntaviivojen keskeisiä piirteitä. Heinäkuun 17. päivänä 2002 antamassaan tiedonannossa¹⁷ komissio tarkasteli työllisyysstrategian viideltä toteutusvuodelta saatua kokemusta ja määritteli tärkeitä aiheita keskusteluun sen tulevaisuudesta. Näihin kuuluvat EU:n kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten välisen työllisyysasteen eron kaventaminen, toisen sukupolven siirtolaisien täysimääräisen osallistumisen ja työllisyyden edistäminen, maahanmuuttajanaisten erityistarpeista huolehtiminen, laittoman maahanmuuton torjuminen ja pimeän työn muuttaminen lailliseksi työksi. Täytyy mainita, että EU on myös ottanut käyttöön EURES-verkoston¹⁸, joka on keskeinen väline vapaista työpaikoista ilmoittamisessa kaikkialla EU:n alueella, ja kehittänyt sitä. Muita kohdennettuja aloitteita on jo kehitetty, kuten opiskelumahdollisuuksiin liittyvä PLOTEUS-portaali, portaali tutkijoiden liikkuvuuden edistämiseksi ja liikkuvuuskeskusten verkosto, joka tarjoaa tietopalveluja liikkuville tutkijoille. **Sosiaalisen osallisuuden** alalla Nizzan Eurooppa-neuvosto (joulukuussa 2000) hyväksyi joukon yhteisiä tavoitteita sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi¹⁹. Ke-

¹⁷ "Katsaus Euroopan työllisyysstrategian ensimmäisiin viiteen toteutusvuoteen", KOM(2002) 416, 17.7.2002.

¹⁸ Komission päätös 2003/8/EY, tehty 23 päivänä joulukuuta 2002 (EYVL L 5, 10.1.2003, s. 16).

¹⁹ Helpotetaan pääsyä työmarkkinoille ja parannetaan kaikkien mahdollisuuksia käyttää resursseja, oikeuksia, hyödykkeitä ja palveluita, ehkäistään syrjäytymisriskiä,

säkuussa 2001 esitetyissä ensimmäisissä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa (NAP) todettiin selvästi etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien olevan suuressa vaarassa syrjäytyä sosiaalisesti ja tulla syrjiytyiksi, vaikka – huolimatta siitä, että tällaiset riskit tunnustetaan yleisesti – ensimmäisistä toimintasuunnitelmista puuttuivatkin tiedot näistä ryhmistä.

Heinäkuussa 2001 komissio ehdotti yhteisön maahanmuuttopolitiikan avointa yhteensovittamismenettelyä, ja Laekenissa joulukuussa 2001 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vaati **maahanmuuttoa koskevien tietojen vaihdon lisäämistä**. Komission yksiköt ovat näin ollen käynnistäneet neuvoa-antavat kokoukset tarjotakseen tilaisuuden keskustelulle maahanmuuttokysymyksistä EU:ssa. Tiedonvaihtoa ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa koskevien kokousten järjestäminen on myös menetelmä, jota käytetään tiettyjen ihmisryhmien, kuten tutkijoiden, kansainvälisen liikkuvuuden tarkastelemiseksi. Lisäksi, vastauksena lokakuussa 2002 kokoontuneen oikeus- ja sisäasioiden neuvoston päätelmiin, on perustettu kotouttamisasioihin keskittyvien kansallisten yhteyspisteiden verkosto. EU:n poliittisten sitoumusten perustana kotouttamisen, työllisyyden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden alalla on joukko **EU:n rahoitusvälineitä ja muita aloitteita**, jotka tukevat suoraan tai epäsuorasti maahanmuuttajien kotouttamista. Tämä näkyy selvimmin rakennerahastoissa, erityisesti Euroopan sosiaalirahastossa. EU on myös tukenut kotouttamista kehittämällä innovatiivisia toimia, verkostoja ja kokemustenvaihtoa Equal-ohjelmassa, kaupunkien elvyttämiseen liittyvän Urban II -aloitteen avulla sekä sukupuolten tasa-arvoa edistävien ja sosiaalista syrjäytymistä ja syrjintää torjuvien ohjelmien avulla. Lisäksi yhteisön varoja käytetään Euroopan sijoitusrahaston monivuotisessa yrityksistä ja yrittäjyydestä koskevassa ohjelmassa 2001–2005 mikrolainoihin, joista hyötyvät yrittäjinä toimivat maahanmuuttajat. Lisäksi monivuotinen ohjelma suuntautuu erityisesti etnisten vähemmistöjen yrittäjiin osana ohjelman yleisiä toimia, mukaan luettuina parhaita käytäntöjä koskevat toimet. Koulutuksen ja kulttuurin alalla on Sokrates-, Leonardo da Vinci-, Nuoris- ja Kulttuuri 2000 -ohjelmissa toteutettu useita aloitteita maahanmuuttajien kotouttamiseksi. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan valmistelun yhteydessä neuvosto on perustanut Euroopan pakolaisrahaston²⁰, jonka tavoite on tukea *”jäsenvaltioiden toimintaa, jolla pyritään edistämään pakolaisten yhteiskunnallista ja taloudellista integroitumista. Näin edistetään taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta...”*. Vuosina 2000–2002 tällaisiin toimiin osoitettiin 28,3 prosenttia käytettävissä olleista varoista (19 miljoonaa euroa). Vuonna 2002 komissio perusti Euroopan muuttoliikkeiden verkoston välineeksi EU:n muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioiden analysoinnin ja tutkimuksen parantamisessa.

1.3. Kansallisia suhtautumistapoja kotouttamiseen

Useimmat jäsenvaltiot ovat ponnistelleet huomattavasti viime vuosina parantaakseen maahanmuuttajien ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kotouttamista kehittä-

autetaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevia ja aktivoidaan kaikki asiaankuuluvat tahot toimintaan sosiaalista syrjäytymistä vastaan.

²⁰ Euroopan pakolaisrahasto perustettiin EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla 28. syyskuuta 2000 tehdyllä neuvoston päätöksellä vuosiksi 2000–2004. Rahoitusohje kyseisen päätöksen täytäntöön panemiseksi (budjettikohta B5-810) on 216 miljoonaa euroa viiden vuoden aikana.

mällä kansallisia kotouttamispolitiikkoja. Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston epävirallisen, Veriassa 28. ja 29. maaliskuuta 2003 pidetyn kokouksen pyynnöstä komissio on laatinut neuvostoa varten jäsenvaltioiden kotouttamispolitiikkoja ja -käytäntöjä koskevan yhteen-
vetokertomuksen, joka on liitetty tähän tiedonantoon liitteenä 1. Kertomus, joka toimii kar-
toitustutkimuksena, sisältää yksityiskohtaisempaa tietoa kansallisista kotouttamispoliti-
koista.

Monet jäsenvaltioista katsovat, että niiden tähän asti harjoittamat politiikat eivät ole olleet
riittävän vaikuttavia. Tätä kuvaa kasvava huoli onnistuneen kotouttamisen esteistä, jotka
ovat edelleen olemassa – niistä yleisin on vastaanottajamaan kielen riittämätön hallinta,
vaikka työttömyyttä sekä koulutuksen ja muodollisen pätevyyden heikkoa tasoa pidetään
myös merkittävänä vaikeuttavina seikkoina.

Tämänhetkiset keskustelut EU:ssa kotouttamisen vaatimuksista heijastavat sitä poliittista
merkitystä, jonka jäsenvaltiot antavat kolmansien maiden kansalaisten onnistuneelle ko-
touttamiselle. Tärkeä keskustelunaihe on kotouttamisohjelmien luonne ja se, millaisia ko-
touttamistoimenpiteitä tulisi tarjota. Toinen keskeinen kysymys on, pitäisikö toimenpitei-
den olla pakollisia vai ei ja millaisia oikeudellisia ja taloudellisia seurauksia niihin osallis-
tumatta jättämisestä voisi olla. Se, pitäisikö pakollisiin toimenpiteisiin osallistumatta jät-
tämisen johtaa viime kädessä oleskeluluvan peruuttamiseen, on kysymys, jolla on yhä
suurempi merkitys neuvoston käsittelyssä parhaillaan olevien eri lainsäädäntöehdotusten
yhteydessä. Nämä keskustelut osoittavat, että jäsenvaltioiden kohtaamissa ongelmissa ja
tavassa, jolla ne pyrkivät niitä ratkaisemaan, on paljon yhtäläisyyksiä. Tämä on johtanut
siihen, että tunnustetaan yhä laajemmin tarve toimia yhdessä EU:n tasolla kehittämällä
lisää yhteisiä välineitä ja mukauttamalla nykyisiä välineitä uusiin haasteisiin.

2. Taloudellinen ja demografinen haaste: uusi ulottuvuus

Yleisessä taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa tilanteessa, jolle ovat tyypillisiä pula
(ammattitaitoisesta) työvoimasta, kilpailu korkeasti koulutetuista työntekijöistä globalisoi-
tuneessa taloudessa ja väestön kiihtyvä ikääntyminen, maahanmuutto on joutumassa uu-
teen valoon EU:ssa, kuten korostettiin jo komission tiedonannossa²¹ marraskuussa 2000.
Maahanmuuttoa aiheuttavat sekä "vetävät" että "työntävät" tekijät, ja siksi on tärkeää
asettaa se yhteyteen työllisyysnäkökymien ja tulevaisuuden työmarkkinoiden tarpeiden
kanssa. Pysyvämmät maahanmuuttovirrat ovat yhä todennäköisempiä ja välttämättö-
mämpiä, ja on tärkeää ennakoida näitä muutoksia.

2.1 Maahanmuuttovirtojen muodot EU:ssa

EU:n jäsenvaltioissa on pitkä maahanmuuton perinne, ja se on yleisesti ottaen vaikuttanut
myönteisesti taloudelliseen kasvuun ja työmarkkinoiden mukautuvuuteen, vaikkakin sen
muoto ja dynamiikka on vaihdellut huomattavasti maasta toiseen ja eri aikoina. Miehet ja
naiset, jotka olivat kolmansien maiden kansalaisia, muodostivat noin 4 prosenttia EU:ssa
asuvista miehistä ja naisista vuonna 2000²². 1990-luvulla muuttovoitosta tuli suurin väes-
tönmuutoksen osatekijä useimmissa jäsenvaltioissa. Koko EU:ssa nettomuutto oli kes-

²¹ KOM(2000) 757.

²² Lisätietoja etenkin Eurostat, *Women and men migra-
ting to and from the EU*, Statistics in focus, Theme 3 -
2/2003; Eurostat, *First demographic estimates for 2002*,
Statistics in focus, Theme 3 - 25/2002. Tässä kohdassa an-
netut luvut on otettu näistä kahdesta julkaisusta. Katso
myös kaaviot 1 ja 2 liitteessä 2.

kimäärin 850 000 muuttajaa (mukaan luettuina EU:n kansalaiset) vuodessa vuosikymmenen loppuun mennessä. Vuonna 2001 tämän luvun arvioidaan olleen hiukan yli 1 miljoona. Kyseisellä ajanjaksolla maahanmuuttajien tyypit, muuttovirtojen muodot sekä lähetettävien ja vastaanottavien maiden joukko myös laajenivat ja monipuolistuivat. Turvapaikanhakuun vaikuttaneet muutokset johtivat suuriin hakemuspiikkeihin vuosina 1992 ja 1997, mikä johtui suurelta osin entisessä Jugoslaviassa käydyistä sodista ja aseellisista konflikteista ympäri maailmaa. Lisäksi entisistä muuttajien lähettäjämaista (eteläiset jäsenvaltiot ja Irlanti) tuli muuttajia vastaanottavia maita, jolloin suuremmat maahanmuuttajavirrat muodostuivat sekä paluumuuttajista että muiden maiden kansalaisista, joista suurin osa tuli EU:n ulkopuolelta. Koska monissa kolmansissa maissa nuori aikuinen väestö kasvaa, taloudelliset ja sosiaaliset erot ovat suuria ja poliittinen tilanne on epävakaa, ei muuttopaine todennäköisesti vähene lähitulevaisuudessa.

Kun kymmenen uutta jäsenvaltiota liittyy EU:hun vuonna 2004, osa entistä maahanmuuttoa muuttuu sisäiseksi liikkuvuudeksi. Aikaisempien kokemusten ja viimeaikaisten arvioiden²³ mukaan näyttää siltä, että työvoiman liikkuvuus uusista jäsenvaltioista voi olla kohutuullista tai vähäistä; rajaseuduilla tilanne on erilainen. Samalla on todennäköistä, että 25 jäsenvaltion EU:ssa siirtolaisuuden osuus väestönmuutoksesta kasvaa ja dynamisoiutuu, sillä väestönkehitys on samankaltaista nykyisissä ja uusissa jäsenvaltioissa.

2.2 Maahanmuuton taloudellinen rooli ja sen vaikutus työllisyyteen²⁴

Samalla kun maahanmuutto tulisi nähdä kulttuuria ja yhteiskunnallista elämää rikastuttavana tekijänä, erityisesti koska se lisää osaltaan yrittäjyyttä, monimuotoisuutta ja innovaatiota, sen taloudellinen vaikutus työllisyyteen ja kasvuun on myös merkittävä, koska se lisää työvoiman tarjontaa ja auttaa selviämään pullonkauloista. Lisäksi maahanmuutolla on yleensä kaiken kaikkiaan myönteinen vaikutus tuotteiden kysyntään ja siten työvoiman kysyntään.

Ympäri maailmaa tehdyt tutkimukset (esim. ILO:n, IMF:n ja OECD:n tutkimukset) vahvistavat yleisesti ottaen, että maahanmuutolla on joukko myönteisiä taloudellisia vaikutuksia²⁵.

²³ European Integration Consortium (2001), *The impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour markets in the EU member States*. Arvioiden mukaan muuttovirrat uusista jäsenvaltioista nykyisiin viiteentoista muodostuvat aluksi mahdollisesti vain yhteensä noin 350 000 ihmisestä. Vuosittaiset nettomääräiset maahanmuuttovirrat pienenisivät ajan myötä niin, että vuoteen 2030 mennessä uusista jäsenvaltioista tulevien ulkomaalaisten yhteismäärän 15 vanhassa jäsenvaltiossa oletetaan vakiintuvan noin 3,5 miljoonan henkilön tasolle. Siirtymävaiheiden käyttöönotto jakaisi maahanmuuttovirtoja pidemmälle ajanjaksolle.

²⁴ Tiedonannossa ei tarkastella vaikutusta lähtömaihin, koska sitä on käsitelty yksityiskohtaisemmin tuoreessa 3.12.2002 annetussa komission tiedonannossa (KOM(2002) 703).

²⁵ Vaikka myönteisistä makrotaloudellisista vaikutuksista on osoituksia, monet ihmiset ovat huolissaan maahanmuuton vaikutuksista. Tämä saattaa johtua siitä tosiseikasta, että vaikka maahanmuutto voi olla hyödyllistä kokonaistalouden kannalta, sen kustannukset ja hyödyt eivät jakaudu

Nyt on esimerkiksi todettu, että siirtolaisuus Yhdysvaltoihin on yksi selitys 1990-luvun pitkälle nousukaudelle, jolloin työllisyys kasvoi keskimäärin 1,5 prosenttia vuodessa ja yleinen taloudellinen kasvu oli yli 3 prosenttia. Edelleen vaikuttaa siltä, että suuret laillisen ja laittoman maahanmuuton²⁶ aallot Yhdysvaltoihin 1980-luvun lopulta lähtien ovat pääsyy siihen, miksi Yhdysvaltojen ikääntymiskäyrä on huomattavasti parantunut suhteessa Euroopan vastaavaan ja eroaa siitä nyt merkittävästi (katso liitteen kaavio 3). Toisaalta on yhä yleisempää nähdä Japanin taloudellisen pysähtyneisyyden viime vuosikymmenen aikana johtuvan osittain työikäisen väestön vähenemisestä 1990-luvun puolivälistä lähtien samalla kun maahanmuuttoa rajoitettiin voimakkaasti, mikä piti maahanmuuttovirrat selvästi liian pieninä lievittämään nopean ikääntymisen vaikutusta työvoiman tarjontaan, työllisyyteen ja kasvuun (katso liitteen kaavio 4).

Euroopassa työikäinen väestö olisi ilman maahanmuuttovirtoja alkanut jo kutistua joissakin jäsenvaltioissa (katso liitteen kaavio 5). Irlantiin suuntautuvan maahanmuuton viimeaikainen lisääntyminen näyttää osaltaan vaikuttaneen jatkuvaan kasvuun²⁷ tässä maassa, jossa se oli seurausta työlupajärjestelmään työvoimapulan helpottamiseksi tehdystä muutoksesta.

Mitä tulee työllistymismahdollisuuksiin, on vain vähän näyttöä siitä, että maahanmuutto olisi johtanut korkeampaan työttömyyteen²⁸. Lyhyellä aikavälillä maahanmuutto voi olla hyödyllistä kotimaan työllisyyden kannalta siinä mielessä, että se lisää työmarkkinoiden joustavuutta. Tämä pätee erityisesti tilapäisen maahanmuuton kohdalla. Koska maahanmuuttajat eivät yleensä korvaa kotimaista työvoimaa, heidän taitonsa ja pätevyytensä voivat täydentää EU:n kansalaisten taitoja ja pätevyyttä. Tämä ei sulje pois haitallisia vaikutuksia tiettyihin ryhmiin tai aloihin. Kokemusperäiset havainnot viittaavat siihen, että ei-toivotut vaikutukset keskittyvät tehdasteollisuuden työntekijöihin ja kouluttamattomaan työvoimaan palvelualalla.²⁹

Kolmansien maiden kansalaiset keskittyvät yleensä tietyille aloille ja tiettyihin elinkeinoihin, vaikkakin tämä yleensä tasoittuu ajan myötä. He muodostavat esimerkiksi yli 10 prosenttia työntekijöistä kotitalouksien palveluksessa ja lähes 8 prosenttia hotelli- ja ravintola-alalla (vrt. 3 prosenttiin kokonaistyövoimasta). Heidän osuutensa ruumiillista työtä teke-

tasaisesti. Lisäksi joitakin pidemmän aikavälin hyötyjä, jotka johtuvat maahanmuuttajaväestön myönteisestä vaikutuksesta, on vaikea osoittaa, kuten vaikutusta kokonaiskysyntään taloudellisen kasvun käyttövoimana.

²⁶ Vuosien 1990 ja 2000 välisenä aikana Yhdysvaltojen väestö kasvoi lähes 33 miljoonaa. Maahanmuuton osuus Yhdysvaltojen väestönkasvusta oli noin kolmasosa 1980-luvulla ja kasvoi edelleen 1990-luvulla. Vuosien 1995 ja 2000 välisenä aikana maahanmuuton osuus väestönkasvusta oli noin 40 prosenttia (UN World Population, medium variant, 2000 revision). Tämä mittava demografinen vaikutus Yhdysvaltojen kasvuun auttaa ymmärtämään, miksi kasvuero Yhdysvaltojen ja EU:n välillä on suurempi BKT:n kuin henkeä kohti lasketun BKT:n osalta.

²⁷ *Trends in international migration*, 2002, OECD.

²⁸ J. Coppel et al., *Trends in Immigration and Economic Consequences*, ECO/WKP(2001)10.

²⁹ European Integration Consortium (2001), *ibid*.

västä työvoimasta on koulutuksesta riippumatta suurempi kuin EU:n kansalaisten (ja se on lähes kaksinkertainen niiden ruumiillisen työn ammattien kohdalla, joihin ei tarvita koulutusta – ammattiryhmä, jossa yli kolmasosa työpaikoista on melko heikkolaatuisia³⁰). Maahanmuuton maantieteellinen jakautuminen vaihtelee myös huomattavasti jäsenvaltioiden ja alueiden välillä keskittymien ollessa suhteellisesti suurempia teollistuneilla ja kaupunkialueilla.

Maahanmuuttajien keskittyminen tietyille aloille liittyy vähäisiin esteisiin niille pääsyssä ja vähäisiin vaatimuksiin erityistaitojen osalta. Siten se voi tarjota kolmansien maiden kansalaisille mahdollisuuden päästä työmarkkinoille ja hankkia taitoja, kuten kielitaidon. Samalla suhteellisen suuri joukko kolmansien maiden kansalaisia tietyillä aloilla, joilla oikeudet ja mahdollisuudet liikkua työmarkkinoiden sisällä ovat rajalliset, ovat heikossa asemassa palkkojen ja työpaikkojen laadun kannalta. Tätä saattaa pahentaa näiden työntekijöiden heikko edustus työmarkkinaosapuolten välisessä vuoropuhelussa. Seurauksena on, että EU:n kansalaisten haluttomuus ottaa näitä töitä vahvistuu ja työmarkkinoiden segmentoituminen korostuu.

Maahanmuuton vaikutus kotimaisiin palkkoihin vaihtelee -0,3 prosentin ja +0,3 prosentin välillä³¹. Vaikutukset palkkoihin ja työllisyyteen olisivat kielteisempiä joidenkin oman maan työntekijöiden, erityisesti vähemmän koulutettujen, kannalta korvausvaikutusten takia, ja ne olisivat myönteisiä korkeasti koulutettujen työntekijöiden kannalta, mahdollisesti tuottavuuden paranemisen ansiosta. Sen saavuttaminen taas olisi seurausta siitä, että nämä työntekijät ja maahanmuuttajat täydentäisivät toisiaan. Maahanmuuton nettomääräinen vaikutus vastaanottajamaiden julkiseen talouteen eli sekä valtion menoihin että tuloihin näyttää olleen tähän asti kohtalaisen pieni³², ja on nähtävissä, että se voi olla kaiken kaikkiaan myönteinen. Lisäksi useimpien tutkimusten mukaan maahanmuuttajat eivät ole riippuvaisempia sosiaalihuollosta kuin ne alkuperäisväestön osat, jotka ovat samassa sosiaalisessa ja työllisyysstilanteessa.

2.3 Väestönmuutoksen vaikutus työllisyyteen ja talouskasvuun

Väestönmuutoksen vaikutuksesta on keskusteltu usein³³ ja sitä voidaan valaista useilla eri ennusteilla. Eurostatin kohtuulliseen maahanmuuttoon perustuvan oletuksen³⁴ mukaan väestön ikääntyminen aiheuttaa sen, että 25 jäsenvaltion EU:n työikäinen väestö vähenee vuoteen 2020 mennessä 303:sta miljoonasta 297 miljoonaan ja vuoteen 2030 mennessä 280 miljoonaan. Vähentäminen johtuu 1970-luvun puolivälissä alkaneen syntyvyyslaskujen laskun pitkäaikaisista vaikutuksista, ja siihen liittyy yli 65-vuotiaiden ikäryhmän kasvu.

³⁰ Euroopan komissio, *Employment in Europe 2001*.

³¹ H. Brückner, *Can international Migration Solve the Problems of European Labour Markets?*, German Institute for Economic Research, huhtikuu 2002, sivu 34.

³² J. Coppel et al., (2002) *ibid*.

³³ Ks. esim. yhteinen raportti työvoimaosuudesta ja aktiivisesta ikääntymisestä; raportti *Sosiaalinen tilanne Euroopan unionissa*, 2002 ja 2003.

³⁴ Eurostatin tämänhetkisessä perusennusteessa oletetaan, että maahanmuuttajien vuosittainen nettovirta 15 jäsenvaltion EU:hun on melko pieni, noin 630 000 muuttajaa, mikä tarkoittaa, että työikäinen väestö kasvaa nettomääräisesti noin 450 000 hengellä.

Samojen oletusten mukaan³⁵ tähän ikäryhmään kuuluvien ihmisten määrä kasvaa 71 miljoonasta vuonna 2000 aina 93 miljoonaan vuonna 2020, jopa 110 miljoonaan vuonna 2030 EU:ssa, jossa on 25 jäsenvaltiota, mikä aiheuttaisi vanhushuoltosuhteen kasvun 23 prosentista 40 prosenttiin (katso kaaviot 6 ja 7)³⁶. Sitä paitsi vähintään 80-vuotiaiden määrän 25 jäsenvaltion EU:ssa ennustetaan nousevan lähes 16 miljoonasta vuonna 2000 noin 30 miljoonaan vuonna 2030.

Tässä tiedonannossa tämän demografisen kehityksen merkitystä työllisyyden kasvulle voidaan tuoda esiin havainnollistavan väestöennusteen avulla, jossa otetaan huomioon Lissabonin tavoitteen – 70 prosentin työllisyysaste vuoteen 2010 mennessä – saavuttaminen ja pysyvä työllisyysaste sen jälkeen³⁷. Tällaisessa ennusteessa voitaisiin odottaa työllisyyden vähenevän kokonaisuudessaan vuoden 2010 jälkeen (ks. kaavio alla), ja lasku työssäkäyvien ihmisten määrässä vuosien 2010 ja 2030 välillä olisi 20 miljoonan työntekijän luokkaa 25 jäsenvaltion EU:ssa³⁸. Vaihtoehtoisessa ennusteessa, jossa työllisyysaste nousee yli 70 prosentin tavoitteen vuodesta 2010 lähtien ja saavuttaa 75 prosenttia, lasku työllisyyden volyymissa tapahtuu silti, mutta myöhempänä ajankohtana ja pienemmässä mittakaavassa. Tätä näissä ennusteissa, joissa työllisyysaste pysyy samana vuodesta 2010 tai 2020 lähtien, odotettua työllisyyden vähenemistä ei voi kumota (odottamaton) syntyvyyslukujen kasvu, sillä kestäisi yli kaksi vuosikymmentä, ennen kuin uudet suuret ikäluokat tulisivat työikään ja osallistuisivat kokonaistyöllisyyden kasvattamiseen.

Ennuste tulevista työllisyydestä (25 jäsenvaltion EU, jakso 2000–2030)

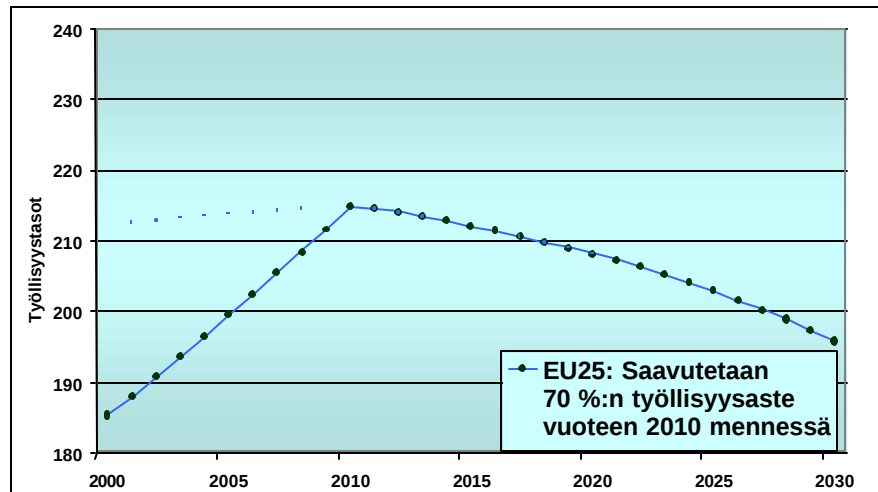
Kokonaistyöllisyys (miljoonina), mikäli työllisyysaste on 70 % vuonna 2010 ja sitä seuraavana jaksona vuoteen 2030 saakka

³⁵ Erityisesti on huomioitava, että näissä unionin pitkän aikavälin ennusteissa ei oteta huomioon joitakin tapahtumia pitkällä aikavälillä, kuten mahdollista Turkin liittymistä Euroopan unioniin.

³⁶ Työllisyysasteen ollessa 70 prosenttia työssäkäyvien lukumäärä vähintään 65-vuotiaasta henkilöä kohti laskee siten, että se on 2,7 vuonna 2010, noin 2,2 vuonna 2020, 1,8 vuonna 2030 ja 1,5 vuonna 2040. Jos työllisyysaste Lissabonin tavoitteen saavuttamisen jälkeen nousee edelleen 75 prosenttiin vuosien 2010 ja 2020 välillä, tämän suhdeluvun pieneneminen heikkenee, ja suhde on 2,4 vuonna 2020.

³⁷ Jotta voitaisiin painottaa väestömuutoksen vaikutuksia sinänsä, pysytään samassa oletuksessa maahanmuuttovirroista.

³⁸ 13 miljoonaa työntekijää 15:n jäsenvaltion EU:ssa.



Työllisyyden kokonaisvolyymin lasku merkitsee, että työllisyydellä on kielteinen vaikutus talouskasvuun, sillä viimeksi mainittu on työllisyyden ja tuottavuuden kasvun yhdistetty vaikutus. Työllisyyden kielteinen vaikutus talouskasvuun voitaisiin kompensoida tuottavuuden kasvua lisäämällä. Jos lähtökohtana pidetään edellä esitetyn väestöennusteen oletuksia, 2,5 prosentin keskimääräinen BKT:n kasvu (keskimääräinen kasvu EU:ssa vuodesta 1990 lähtien) merkitsi kuitenkin, että vuosien 2010 ja 2020 välisenä aikana tuottavuuden kasvun pitäisi saavuttaa 2,8 prosenttia, ja vuosien 2020 ja 2030 välisenä aikana sen pitäisi kohota yli 3,0 prosentin, jotta se voisi kompensoida työllisyyden laskun. Nousun pitäisi olla jopa suurempi, jotta saavutettaisiin 3 prosentin kasvu, mikä olisi Lissabonissa suunniteltuun kehitykseen perustuva ekstrapolointi (katso liitteen kaavio 8). Jos oletetaan, että muissa tuottavuuteen ja kasvuun vaikuttavissa muuttujissa ei tapahdu muutoksia, nämä tulokset ovat suuntaa-antavia mahdollisten vaikutusten laajuuden osalta siinä tapauksessa, että Lissabonin tavoite eli 70 prosentin työllisyysaste vuoteen 2010 mennessä saavutetaan ja sitä pidetään yllä.

Vaikka työtä säästävien tekniikoiden mahdollisuuksia ei pidä aliarvioida, se mahdollisuus, että tuottavuuden kasvu yltäisi edellä mainittuihin mittoihin, voidaan kyseenalaistaa tarkasteltaessa viimeaikaisia suuntauksia: 15 jäsenvaltion EU:ssa työn tuottavuus kasvoi keskimäärin 4,5 prosenttia 1960-luvulla, 2,5 prosenttia 1970-luvulla ja 2 prosenttia 1980-luvulla, ennen kuin alkoi laskusuuntaus kohti 1,2:ta prosenttia. Vähenevän työllisyyden ja työvoiman ikääntymisen vaikutus tuottavuuteen ei välttämättä ole myönteinen. Se ilmenee monin eri tavoin, kuten työtä säästävän teknologian käyttöönottona tuloksena työmarkkinoiden kiristymisestä, ikääntyvien työntekijöiden vaikeuksina sopeutua työmarkkinoiden uusiin vaatimuksiin, muutoksina säästämisasteessa, mikä vuorostaan rajoittaisi investointitahtia sekä tahtia, jolla innovaatioita muutetaan uusiksi tuotantohyödykkeiksi³⁹, riskinä, että inhimilliseen pääomaan tehdyistä investoinneista saatu tuotto vähenee ikäänty-

³⁹ Elämänkaarimalli viittaa siihen, että säästämisaste laskisi jonkin verran ikääntymisen mukana. Kielteistä vaikutusta, joka tällä seikalla olisi investointeihin, voisivat kuitenkin lieventää ulkomaisten suorien investointien tuottojen kasvusta johtuvat uudet mahdollisuudet (ks. vuoden 2002 talouskatsaus, luku 4).

vässä väestössä, muutoksina tutkimusinvestointien tahdissa⁴⁰, teknologisenä muutoksena sekä muutoksina yleisessä alojen välisessä ja maantieteellisessä liikkuvuudessa nuorten työntekijöiden osuuden työvoimasta laskiessa.

Vaikka tuottavuuteen vaikuttavien tekijöiden yhdistelmää on vaikea ennakoida, on kaiken kaikkiaan kyseenalaista, tuleeko tuottavuus kasvamaan niin, että se voisi kompensoida työllisyyden laskun. Ilman lisääntyneestä maahanmuutosta johtuvaa työllisyyden kasvua ja jollei tuottavuuden kasvu nouse nykyisen tasonsa (0,5–1,5 prosenttia) yläpuolelle, kuvatussa ennusteessa arvioitu keskimääräinen BKT:n kasvu EU:ssa hidastuisi 1 prosenttiin vuosien 2010 ja 2020 välisenä aikana ja 0,6 prosenttiin vuosina 2020–2030.

Tällaisessa ennusteessa ei oteta huomioon moninaisia mukautumisprosesseja, joita talous tulee läpikäymään. Mukautumista voidaan odottaa tapahtuvan sellaisissa muuttujissa kuin valuuttakurssit ja korkotasot, säästöjen, kulutuksen ja investointien taso ja rakenne sekä pääoman, hyödykkeiden ja palvelujen kansainväliset virrat ikääntymisen vaikutuksille eri tavoin alttiiden alojen välillä. *Vuoden 2002 talouskatsauksessa* komissio on sisällyttänyt tämän tyyppiset vaikutukset yleiseen tasapainomalliin, jossa arvioidaan, että väestön ikääntyminen vaikuttaa henkeä kohti lasketun BKT:n kasvuun laskemalla, verrattuna perusennusteeseen, vuosittaista kasvua 0,4 prosenttia vuosien 2000 ja 2050 välisenä aikana. Näissä arvioissa ei kuitenkaan oteta huomioon vastauksena ikääntymisen dynamiikkaan tehtävien politiikan muutosten mahdollisuutta ja niiden myönteisiä vaikutuksia kokonaiskasvuun⁴¹.

Väestön ikääntymisen vaikutus sosiaaliturvajärjestelmään on jo nähtävissä⁴². Työllisyyden kasvu vähentäisi myös muiden sosiaaliavustusten, kuten työttömyyskorvausten, rasisusta. Vaikka 70 prosentin työllisyysasteen tavoite saavutettaisiin ja sitä pidettäisiin yllä tulevien vuosikymmenien aikana, vanhushuoltosuhte kasvaa joka tapauksessa edelleen (ks. liitteen kaavio 7). Siksi on painotettava sitä, että maahanmuutto voisi osaltaan parantaa eläkkeiden kestävyyttä vain siinä määrin, että se helpottaa laskusuuntausta työllisyyden volyymissa vuoden 2010 jälkeen. Pitkällä aikavälillä ikääntymisen vaikutusta sosiaaliturvajärjestelmiin ei kuitenkaan voida torjua ilman merkittävää syntyvyyden kasvua.

2.4 Työllisyysnäkymät ja maahanmuuton tarjoamat mahdollisuudet

Vaikka sosiaalisen ja väestönmuutoksen taloudelliset seuraukset tulevatkin näkyviin vasta ajan myötä, jotkin työikäisen väestön muuttuvan demografisen ja taitorakenteen vaikutuksista ovat jo havaittavissa⁴³. Etenkin ilmoituksia työvoimapulasta – vaikka sen mittaaminen ja seuraaminen onkin vaikeaa – on tullut yhä enemmän nykyisen suhdannejakson

⁴⁰ Ks. etenkin Barcelonan tavoite tutkimusinvestointien lisäämisestä (KOM(2003) 226 ja SEC(2003) 489).

⁴¹ Näitä *Vuoden 2002 talouskatsauksessa* mainittuja lukuja ei voida verrata suoraan väestöennusteissa annettuihin lukuihin, sillä viimeksi mainitut koskevat BKT:n, eivät henkeä kohti lasketun BKT:n kasvua, ja lisäksi niiden kohdalla oletetaan, että Lissabonin tavoite eli 70 prosentin työllisyysaste saavutetaan.

⁴² Yksityiskohtaisempi analyysi on vuoden 2002 talouskatsauksessa sekä neuvoston ja komission vuoden 2002 yhteisessä raportissa eläkkeistä.

⁴³ Ks. *Employment in Europe 2002*, jossa on esitetty analyysi rakennemuutoksesta Euroopan työmarkkinoilla.

aikana, ja tämä suuntaus todennäköisesti jatkuu nykyisellä taloudellisen taantuman kaudella. Vastatakseen näihin haasteisiin ja saavuttaakseen Lissabonissa asetetut tavoitteet EU:n on ennen kaikkea hyödynnettävä nykyiset henkilöresurssinsa, mukaan luettuina EU:ssa oleskelevat siirtotyöläiset. Samalla kun työvoimapula kasvaa, tämä kuitenkin kyseenalaistaa EU:n työmarkkinoiden kyvyn tarjota riittävästi työpaikkoja vastaamaan työvoiman kysynnän tarpeita.

Lyhyellä aikavälillä työvoimaperusteinen maahanmuutto saattaa auttaa vähentämään työvoimapulaa, jota esiintyy etenkin tieto- ja viestintätekniikan, kehittyneiden teknologioiden ja terveydenhoidon alalla mutta myös joissakin vähän koulutusta vaativissa ammateissa. Kokemukset lähimenneisyydestä, jossa tietyt alat ovat jatkuvasti ilmoittaneet kärsivänsä työvoimapulasta (esim. IT-ala, terveydenhoitopalvelut, rakennusala), osoittavat, ettei näitä ongelmia ole välttämättä helppo ratkaista hyödyntämällä paikallista työvoimaa. Yksi ratkaisutapa olisi se, että hyödynnetään paremmin WTO:n palvelukaupan yleissopimuksen (GATS) tarjoamia mahdollisuuksia neuvotella sitoumuksista, jotka mahdollistavat sellaisten ihmisten tilapäisen maahantulon, jotka tulevat tarjoamaan palveluja (niin kutsuttu "Mode 4")⁴⁴. Tämä saattaisi olla varsin tärkeää esimerkiksi IT-alan kaltaisilla aloilla, joilla kolmansien maiden yhtiöt voittavat sopimuksia, joiden kohteena ovat esimerkiksi ulkoistettujen ohjelmistopalvelujen toimitukset. Palvelut tuotetaan kolmannessa maassa, mutta yleensä toimituksissa tarvitaan palvelutoimittajalta useita alan ammattilaisia, jotka pystyvät työskentelemään väliaikaisesti kyseisessä maassa, jotta sopimuksen joustava hoitaminen voidaan taata. Keskipitkällä aikavälillä työvoimapula lisääntyy, ja tarpeita saattaa hyvinkin kehittyä joka puolella, niin korkeaa koulutusta kuin myös vähän koulutusta vaativilla aloilla. Pääasiallinen haaste tulee olemaan EU:n työvoiman kannalta sopivien maahanmuuttajien houkuttelemisen ja rekrytoiminnan tuottavuuden ja talouskasvun ylläpitämiseksi. Tilanteessa, jossa osaamisen puutteet sekä osaamisen tarjonnan ja kysynnän epäsuhta, joista selviämiseen tarvitaan aikaa, lisääntyvät, aletaan nähdä, että taloudellisista syistä tapahtuvalla maahanmuutolla voi olla merkitystä työmarkkinoiden epätasapainon korjaamisessa edellyttäen, että maahanmuuttajien koulutus on asianmukainen. Tulevien maahanmuuttovirtojen muodon ja dynamiikan hallinta niiden mukauttamiseksi EU:n talouteen saattaa osoittautua käytännössä vaikeaksi, sillä maahanmuuttoa aiheuttavat moninaiset tekijät, joihin mikään yksittäinen viranomais ei ehkä voi vaikuttaa. Hallitukset ovat kuitenkin alkaneet havaita, että tarvitaan ennakoivampaa ja kaukonäköisempää suhtautumistapaa maahanmuuttoa kohtaan, jotta voidaan helpottaa muuttajien integroimista työmarkkinoille, ja että jos lailliseen maahanmuuttoon ei aleta suhtautua avoimemmin, EU:hun saattaa kohdistua lisääntyvää painetta ja se ottaa riskin, että laiton maahanmuutto lisääntyy. Useat OECD:n ja EU:n jäsenvaltioista ovat jo käynnistäneet erityisiä ohjelmia tai tehneet muutoksia säästönsä helpottaakseen ammattitaitoisten siir-

⁴⁴

On huomattava, että tämäntyyppinen tilapäinen maahanmuutto todennäköisesti laajenee palvelualalla käynnissä olevien Dohan kehitysohjelman neuvottelujen tuloksena, sillä Maailman kauppajärjestön palvelukaupan yleissopimus tarjoaa mahdollisuuksia neuvotella sitoumuksista, jotka mahdollistavat sellaisten ihmisten tilapäisen maahantulon, jotka tulevat tarjoamaan palveluja (niin kutsuttu "Mode 4"). EU käyttää jo tätä menetelmää osoittaakseen valmiutensa hyväksyä tiettyjä korkeasti koulutettuja tilapäisiä siirtolaisia (esimerkiksi yrityksen sisällä siirtyviä).

totyöläisten, etenkin korkeasti koulutettujen työntekijöiden, kuten tutkijoiden ja ohjelmistosuunnittelijoiden, pääsyä työmarkkinoilleen. Jotkin maat harkitsevat myös valikoivia työllisyyteen liittyviä maahanmuuttopolitiikkoja työvoimapulan lievittämiseksi, vaikka tavoitteet ja menettelyt voivatkin erota merkittävästi maiden välillä.

Tällaisten politiikkojen suunnittelu ei ole yksinkertaista, ja niiden mahdollisuudet ja toisaalta niiden rajoitukset on arvioitava paremmin, parannettujen tilastotietojen avulla. Vaikka käytössä olisi parempia tietoja, olisi silti epärealistista ajatella, että työmarkkinoiden tulevat tarpeet voitaisiin ennustaa tarkasti aloittain ja ammateittain. Ne maahanmuuttajat, jotka pystyvät riittävästi sopeutumaan muuttuviin oloihin koulutuksensa, kokemuksensa ja henkilökohtaisten kykyjensä kannalta, voivat todennäköisimmin auttaa kysynnän ja tarjonnan tasapainottamisessa. Valikointimenetelmiä on sovitettava näiden mahdollisten maahanmuuttajien suuntaan, ja niiden on tarjottava heille riittävän houkuttelevia ehtoja. Tämä johtaa todennäköisesti kasvavaan kilpailuun EU:n sisällä ja OECD-maiden välillä. Tällainen kilpailu vaatii koordinoitua yhtäläisten toimintaedellytysten varmistamiseksi.

Viranomaiset viittaavat usein myös tilapäisyyteen ja jopa kausiluontoisuuteen puhuttaessa maahanmuutosta, jonka ne ovat valmiita sallimaan, mutta tämä on harvoin realistista. Aikaisemmat kokemukset maahanmuutosta ovat myös osoittaneet, että on äärimmäisen vaikeaa ylläpitää tilapäisen maahanmuuton järjestelmiä, koska ihmiset, jotka haluavat jäädä maahan, yleensä löytävän siihen keinon. On myös muistettava, että maahanmuuttajien todellinen kotoutuminen ja panos työmarkkinoihin saattaa vaatia jonkin verran aikaa ja että keskipitkällä aikavälillä odotettavissa olevan demografisen epätasapainon korjaantuminen on pitkälti riippuvaista pysyvästä maahanmuutosta.

Yleisten maahanmuuttopolitiikkojen onnistuminen työllisyyden kannalta riippuu EU:n kyvystä hyödyntää kokonaan maahanmuuton tarjoamat mahdollisuudet ja olla samalla johdonmukainen laajempien sosiaali-, talous-, ulko-, kehitys- ja kauppapolitiikan tavoitteiden osalta. Maahanmuuttajiin turvautuminen ei saisi olla haitallista kehitysmaiden kannalta varsinkaan aivovuodon osalta⁴⁵. Se ei myöskään saisi johtaa pysyviin eroihin maahanmuuttajien ja oman maan kansalaisten jakautumisessa aloille ja ammatteihin EU:ssa. Tällainen epätasapaino johtaa työmarkkinoiden eriytymiseen ja haittaa yleisesti paranevan työn laadun saavuttamista, mikä on keskeistä Euroopan työllisyysstrategiassa, ja seurauksena saattaa olla pysyvä riippuvuus maahanmuutosta sen takaamiseksi, että heikkolaatuiset työpaikat on täytetty. Maahanmuuton muokkaaminen vaatisi myös, että muutokset maahanmuuttajien asemassa tai heidän oleskelunsa pituudessa ovat hallinnassa ja että maahanmuuttajien pimeään työhön puututaan osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa pimeää työtä kohtaan.

Lopuksi on todettava, että muista kuin taloudellisista syistä tapahtuvalla maahanmuutolla (esim. perheen yhdistäminen ja pakolaiset) tulee aina olemaan osansa maahanmuuttovirroissa, ja on tärkeää tunnistaa näiden kanavien kautta tulevien maahanmuuttajien kyvyt ja ammattitaito ja kehittää niitä.

2.5 Onko maahanmuutto ratkaisu väestönmuutokseen?

Ajatusta korvaavan maahanmuuton käyttämisestä EU:n vähenevän ja ikääntyvän väestön tarpeisiin vastaamiseksi on tutkittu laajasti⁴⁶. Kuten edellä osoitettiin, jos nykyisissä netto-

⁴⁵ Ks. asian tarkastelu tiedonannossa suhteista unionin ulkopuolisiin maihin (KOM(2002) 703).

⁴⁶ Ks. esim. YK (2000), *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Populations

virroissa ei tapahdu kasvua, seurauksena ovat huomattavasti alhaisemmat luvut työllisyydessä ja talouskasvussa. Maahanmuuton käyttäminen kompensoimaan kokonaan väestön ikääntymisen vaikutus työmarkkinoihin ei kuitenkaan ole realistinen vaihtoehto. Lisäksi keskusteltaessa muuttovoitosta pitäisi muistaa, että EU:sta myös muutetaan pois ja että maastamuuton muotoa ja dynamiikkaa on yhtä vaikea ennustaa kuin maahanmuuton⁴⁷.

Työikäisen väestön määrän ja ennen kaikkea vanhushuoltosuhteen ennallaan pitäminen vaatisi maahanmuuton huomattavaa lisääntymistä vuoteen 2030 mennessä. Tällaisen lisäyksen taloudellista merkitystä rajoittaisi huomattavasti se tosiseikka, että myös maahanmuuttajaväestö ikääntyy alkuperäisen väestön demografisen mallin mukaisesti. Siten maahanmuuton huomattava kasvu seuraavina vuosikymmeninä johtaisi, oletusten pysyessä samoina, samankaltaiseen tilanteeseen kuin missä olemme nyt, mutta myöhäisempänä ajankohtana. Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta maahanmuuton huomattava kasvu lisäisi myös kotouttamisen haastetta paljon laajemmassa mittakaavassa. Pysyvämmät maahanmuuttovirrat ovat kuitenkin yhä todennäköisempiä ja välttämättömpiä. On todennäköistä, että suuntaus kohti pienenevää työikäistä väestöä Euroopassa yhdistettynä kehitysmaiden erilaisiin työntövaikutuksiin synnyttää pysyvän maahanmuuttajien virran seuraavina vuosikymmeninä. Maahanmuutto voi auttaa täyttämään EU:n työmarkkinoiden nykyisiä ja tulevia tarpeita. Lisäksi se voi osaltaan auttaa jakamaan vuosien 2010 ja 2030 välisen väestömuutoksen vaikutuksia pidemmälle ajanjaksolle, vaikka onkin muistettava, ettei se yksinään voi ratkaista kaikkia väestön ikääntymisen vaikutuksia. Siksi on tärkeää löytää keinoja näiden muuttopaineiden hallintaan asianmukaisten maahantulo- ja asutuspolitiikkojen avulla. Yhtä tärkeää on ymmärtää maahanmuuton mahdolliset edut ja helpottaa maahanmuuttajien kotoutumista parempien maahanmuuttoa ja kotouttamista koskevien politiikkojen avulla paikallisella, alueellisella ja EU:n tasolla.

3. Maahanmuuton haaste: kokonaisvaltainen lähestymistapa

Maahanmuuttajien onnistunut kotouttaminen on toisaalta sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen liittyvä kysymys ja toisaalta edellytys taloudelliselle tehokkuudelle. Tampereen ja Lissabonin ohjelmien kannalta ja edellä korostettujen haasteiden valossa on ratkaisevan tärkeää varmistaa sekä vakiintuneiden että tulevien maahanmuuttajien onnistunut kotouttaminen. Pysyvää laatua olevat ongelmat nykyisen maahanmuuttajaväestön yhteydessä osoittavat, että suurempia ponnistuksia tarvitaan⁴⁸. Alhainen työllisyys ja korkea työttömyysaste jopa toisen sukupolven maahanmuuttajien parissa ovat luonteenomainen esimerkki näistä ongelmista.

Division, Department of Economics and Social Affairs, New York.

⁴⁷ Kuten aiemmin mainittiin, nettomuuttovirroissa ei näy maahanmuuton ja maastamuuton määrää.

⁴⁸ Neljännessä tutkimuksen ja kehityksen puiteohjelmassa toteutettujen aiheita koskevien EU-hankkeiden nykytilanteen osalta ks. raportti *Migration and integration as challenges to European society: assessment of research reports carried out for the European Commission*, kohdennettu sosiaalis-taloudellinen tutkimusohjelma, luettavissa seuraavalla www-sivustolla: <http://www.cordis.lu/improving/socio-economic/publications.htm>.

3.1 Määritelmät ja soveltamisala

Tässä tiedonannossa kotouttaminen tulisi nähdä kahdensuuntaisena prosessina, joka perustuu maassa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten ja vastaanottavan yhteiskunnan keskinäisiin oikeuksiin ja vastaaviin velvollisuuksiin jälkimmäisen antaessa maahanmuuttajalle kattavat mahdollisuudet osallistua yhteiskunnan toimintaan. Tämä merkitsee yhtäältä, että on vastaanottavan yhteiskunnan vastuulla varmistaa, että maahanmuuttajien muodolliset oikeudet ovat kohdallaan siten, että yksilöllä on mahdollisuus osallistua taloudelliseen, sosiaaliseen, kulttuuri- ja yhteiskunnalliseen elämäänsä, ja toisaalta, että maahanmuuttajat noudattavat vastaanottavan maan perussääntöjä ja -arvoja ja osallistuvat aktiivisesti kotouttamisprosessiin ilman, että heidän tarvitsee luopua omasta identiteetistään.

Komissio kiinnitti marraskuussa 2000 antamassaan tiedonannossa⁴⁹ huomion niihin moniin erilaisiin maahanmuuttajaryhmiin, joiden tulisi hyötyä kotouttamistoimenpiteistä – pääryhmät ovat työvoimamuuttajat, perheenyhdistämisjärjestelyn puitteissa maahan päästetyt perheenjäsenet, pakolaiset ja kansainvälistä suojelua saavat henkilöt. Kotouttamiseen sisältyy oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainon kehittyminen ajan myötä, sillä mitä kauemmin kolmannen maan kansalainen oleskelee laillisesti jossakin jäsenvaltiossa, sitä enemmän oikeuksia ja velvollisuuksia tällaisen henkilön tulisi saada. Tämä "vaiheittain etenevä lähestymistapa" merkitsee, että kaikkien kolmansien maiden kansalaisten tulisi voida osallistua kotouttamistoimenpiteisiin mahdollisimman pian saapumisensa jälkeen ja joka tapauksessa silloin, kun heidän oleskelunsa saa pysyvän tai vakiintuneen muodon. Usein toisen ja kolmannen sukupolven maahanmuuttajilla, jotka ovat syntyneet EU:ssa tai saaneet kansalaisuuden, tai entisistä siirtomaista tulleilla maahanmuuttajilla, joilla on vastaanottajamaan kansalaisuus, on myös tarvetta päästä erityisten kotouttamistoimenpiteiden piiriin.

Pakolaisten, mukaan luettuina uudelleensijoitetut pakolaiset ja toissijaista tai tilapäistä suojelua saavat henkilöt⁵⁰, tulisi myös olla oikeutettuja osallistumaan kotouttamistoimenpiteisiin. Kuten muidenkin maahanmuuttajaryhmien kohdalla, nämä voivat vaihdella heidän erityistarpeidensa⁵¹ ja oleskelunsa pituuden mukaan.⁵² Turvapaikanhakijat kuitenkin muodostavat kolmansien maiden sellaisten kansalaisten erityisryhmän, joilla ei ole normaalia asemaa laillisesti oleskelevina henkilöinä ja joiden oleskelu ei ole pysyvää eikä vakiintunutta. Kotouttamistoimenpiteet tai ennemminkin politiikat, joiden tarkoitus on *tutustuttaa* heidät turvapaikan antavaan maahan, ovat tarpeen tietyissä tilanteissa, mutta näiden yksityiskohtainen tarkastelu ei kuulu tämän tiedonannon yhteyteen.

⁴⁹ KOM(2000) 757.

⁵⁰ Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, EYVL L 212, 7.8.2001.

⁵¹ Lisää heikoimmassa asemassa olevien pakolaisten erityistarpeista, ks. jäljempänä kohta 3.5.1.

⁵² Vaikka EY:n tasolla on asetettu tilapäiselle suojelulle enimmäiskesto ja jotkut työvoimamuuttajat tulevat unioniin vain tietyksi lyhyeksi ajaksi, näillä henkilöillä voi olla perusteltu syy pidennettyyn oleskeluun EU:ssa.

⁵³ Turvapaikanhakijoita koskevia kotouttamistoimenpiteitä käsitellään erityisesti ehdotuksissa neuvoston direktiiviksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista, KOM(2001) 181, 3.4.2001.

3.2 Kokonaisvaltainen lähestymistapa

Komissio määritteli vuosien 2000 ja 2001 tiedonannoissaan⁵⁴ joukon periaatteita, joiden on tuettava kotouttamispolitiikkoja, ja nämä pätevät yhtä lailla nyt. Periaatteista tärkein on kokonaisvaltainen lähestymistapa. Siinä otetaan huomioon kotouttamisen taloudellisten ja sosiaalisten näkökohtien lisäksi kulttuuriseen ja uskonnolliseen monimuotoisuuteen, kansalaisuuteen, osallistumiseen ja poliittisiin oikeuksiin liittyvät kysymykset. Vaikka prioriteetit vaihtelevat maiden ja alueiden välillä, kotouttamispolitiikkoja on suunniteltava pitkällä aikavälillä johdonmukaisesti ja kokonaisvaltaisesti, ja samalla niiden tulisi vastata eri ryhmien erityistarpeisiin ja olla paikallisten olojen mukaan suunniteltuja. Ne ovat riippuvaisia yhteistyökumppanuuden luomisesta monien erilaisten sidosryhmien välille ja vaativat asianmukaisia resursseja. Niiden maahanmuuttajayhteisöjen jäsenten, joita asia koskee, myös naisten ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden, tulisi osallistua heihin vaikuttavien ohjelmien ja politiikkojen suunnitteluun, kehittämiseen, järjestelyyn ja arviointiin.

Kotoutumisen alkuvaiheessa erityiset kotouttamishjelmat ovat tärkeä osatekijä, mutta pitkällä aikavälillä tavoitteena tulisi olla, että annetaan maahanmuuttajille mahdollisuus käyttää olemassa olevia palveluita ja varmistetaan, että näissä otetaan huomioon heidän erityistarpeensa. Tässä yhteydessä on huomautettava, että monet kotouttamistoimenpiteet voivat edistää kahta päämäärää. Ne helpottavat kotoutumista vastaanottavaan maahan, mutta ne voivat myös valmistaa paluuseen.⁵⁵ Esimerkiksi useimmat koulutustoimenpiteet, mukaan luettuna ammatillinen koulutus, antavat kyseisille henkilöille taitoja ja tietoa, joista voi olla hyötyä heidän kotimaansa kehittämisessä siinä tapauksessa, että he palaavat sinne.

3.3 Kokonaisvaltaisten kotouttamispolitiikkojen keskeiset osatekijät

Kokonaisvaltainen lähestymistapa edellyttää kokonaisvaltaisia kotouttamispolitiikkoja. Seuraavassa osassa käsitellään joitakin osatekijöitä ja keskeisiä kysymyksiä, jotka ovat erityisen merkittäviä onnistuneen kotouttamisstrategian kannalta. Esiin otettavat kysymykset ja määriteltävät haasteet ovat samalla seikkoja, joista voitaisiin keskustella lisää ja joita koskevaa tietoa ja parhaita käytäntöjä voitaisiin vaihtaa jäsenvaltioiden kesken.

3.3.1 Integroiminen työmarkkinoille

Pääsy työmarkkinoille on ratkaisevan tärkeää kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisessa yhteiskuntaan, ja suurimmalla osalla maahanmuuttajista ja kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä on ominaisuuksia ja ammattitaitoa, joita tarvitaan Euroopan unionissa nykypäivänä. Heidän täysimääräinen integroimisensa EU:n työmarkkinoille voisi myös osaltaan mahdollistaa sen, että EU:n talous hyödyntäisi kaikki kilpailukykyyn, kasvuun ja työllisyyteen liittyvät mahdollisuutensa. Maahanmuuttajien nykyinen työllisyysaste kuitenkin osoittaa, että maahanmuuttajien mahdollisen panoksen myönteisyyttä ei aina täysin ymmärretä. Kolmansien maiden kansalaisten 52,7 prosentin työllisyysaste 15 jäsenvaltion EU:ssa on selvästi alhaisempi kuin EU:n kansalaisten 64,4 prosentin työllisyysaste (katso liitteen kaavio 9). Ero on erityisen suuri naisten kohdalla. Samalla maahanmuuttajat ovat yliedustettuina riskialttiilla työllisyyden aloilla, heikkolaatuisissa pimeis-

⁵⁴ KOM(2000) 757 ja KOM(2001) 387.

⁵⁵ Kansainvälistä suojelua tarvitsevat henkilöt odottavat palaavansa lähtömaahan sen olojen salliessa, mutta tämä pätee myös maahanmuuttajiin, joiden oleskelu on lyhytaikaista.

sä töissä sekä niissä väestönosissa, jotka ovat erityisen alttiita terveysriskeille ja sosiaaliselle syrjäytymiselle. Lisäksi hyvin koulutetut ja osaavat maahanmuuttajat eivät usein löydä koulutustaan vastaavaa työtä ja joutuvat ottamaan vastaan heikkolaatuisempaa ja huonommin palkattua työtä.

Jotta maahanmuuttajien panos voisi olla mahdollisimman suuri, on tärkeää perustaa integroiminen heidän aikaisemmin hankkimalleen kokemukselle ja jo EU:n ulkopuolella hankitulle koulutukselle. Tämä edellyttää virallisessa koulutusjärjestelmässä ja sen ulkopuolella hankitun koulutuksen (myös tutkintotodistusten) tunnustamista ja asianmukaista arviointia. Se merkitsee myös sitä, että on kiinnitettävä enemmän huomiota siihen, että poistetaan esteitä työpaikkojen saamiselta ja säilyttämiseltä. Esteitä ovat esimerkiksi joustamattomuus työn vaatimuksissa ja kielitaitoa tai kansallisuutta koskevat oikeudelliset rajoitukset.⁵⁶ Syrjiminä työpaikalla ja rasistinen käyttäytyminen ovat myös merkittäviä esteitä, jotka on poistettava. Tarvitaan erityisiä ponnistuksia maahanmuuttajien taitojen, myös kielitaidon, arvioimiseksi ja parantamiseksi, sekä mahdollistamaan heidän pääsynsä työmarkkinoille ja varmistamaan, että he siellä voivat osallistua jatkuvaan koulutukseen tasa-arvoisina maan kansalaisten kanssa.⁵⁷ Tällaisten aktiivisten työmarkkinapolitiikkojen pitäisi edistää maahanmuuttajien integroitumista työmarkkinoille, jotta muiden kuin EU-maiden ja EU-maiden kansalaisten työttömyyserot voitaisiin vähentää puoleen kussakin jäsenvaltiossa vuoteen 2010 mennessä⁵⁸. Työmarkkinaosapuolilla on tärkeä rooli tällä alueella, erityisesti sen varmistamisessa, että siirtotyöläisiä kohdellaan yhdenvertaisesti palkan ja työehtojen osalta ja että löydetään keinoja erityistarpeista huolehtimiseksi.

Monimuotoisuuden hallitseminen – työvoiman, elämäntapojen ja yritysten yhteiskunnallisen roolin monimuotoisuuden hallitseminen – voi olla tärkeä väline edistettäessä maahanmuuttajien integroimista työmarkkinoille. Samalla se voi olla työnantajille tehokas ja tuottava strategia, joka auttaa niitä saavuttamaan liiketoiminnan tavoitteita, koska siinä asetetaan painopiste niihin kaupallisiin mahdollisuuksiin, jotka johtuvat yhteiskunnan lisääntyneestä monimuotoisuudesta, ja otetaan kattavasti huomioon eri oloista kotoisin olevien työntekijöiden taidot (esim. kielitaidon ja kulttuurierojen ymmärtämisen osalta). Monimuotoisuuden hallitsemisessa ei ole kyse ainoastaan monimuotoisen työvoiman rekrytoimisesta vaan myös organisaation hallinnoinnista ja uudelleenjärjestelystä siitä hyötymiseksi. Kansainväliset kokemukset osoittavat, että monet yritykset ja julkiset laitokset ovat hyötäneet merkittävästi vastaavien strategioiden toteuttamisesta. Vaikka työmarkkinoille integroiminen muodostaa keskeisen tekijän kotouttamisprosessissa, sen onnistumismahdollisuudet pitkällä aikavälillä ovat pienet, jos sitä ei tueta myös maahan-

⁵⁶ Kööpenhaminassa 4. ja 5. heinäkuuta 2002 pidetty onnistunut integroimista työmarkkinoille koskenut eurooppalainen konferenssi "Successful Integration on the Labour Market".

⁵⁷ Ks. myös talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli", 21.3.2002.

⁵⁸ Ks. ehdotus neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, KOM(2003) 176, 8.4.2003, sivu 13.

muuttajien kokonaisvaltaisella integroimisella vastaanottajamaan sosiaaliseen, poliittiseen ja kulttuurielämään⁵⁹.

3.3.2 Koulutus ja kielitaito

Koulutus on keskeinen tekijä onnistuneessa kotouttamisessa. Maahanmuuttajilla on suuria ongelmia saada akateemisia saavutuksiaan ja koulutustaan tunnustetuiksi. Tämä vähentää koulutukseenohjauspalveluiden tehokkuutta. Riittämätön koulutus saattaa heijastua kolmansien maiden kansalaisten suhteellisesti alhaisemmassa työllisyysasteessa (katso liitteen kaavio 10). Keskeinen huolenaihe useimmissa jäsenvaltioissa on maahanmuuttajien kyky puhua vastaanottajamaan **kieltä**. Heikkoa kielitaitoa pidetään suurimpana esteenä onnistuneelle kotouttamiselle. Samalla monet jäsenvaltiot pitävät kiinni siitä, että heikon kielitaidon ei pitäisi estää pääsyä työmarkkinoille tai koulutusjärjestelmän piiriin. Päinvastoin katsotaan, että osallistuminen työelämään tai koulutukseen edistää osaltaan välttämättömän kielitaidon kehittymistä. Kun otetaan huomioon lastenhoito sekä kulttuuriset ja uskonnolliset näkökohdat, tällainen lähestymistapa on erityisen tärkeä maahanmuuttajanaisten kannalta, jotta he voivat osallistua kielikursseille, etenkin siksi, että tämä voi vaikuttaa heidän lastensa kielitaitoon.

Täytyy mainita, että koulutusjärjestelmällä on olennainen tehtävä ei ainoastaan tiedonsaannin kannalta vaan myös siksi, että sen kautta hankitaan muodollista ja epämuodollista tietoa yhteiskunnan säännöistä ja arvoista, ja se toimii kulttuurisiltana. Se on tärkeä väline moniarvoisuuden ja monimuotoisuuden edistämisessä sekä maahanmuuttajaväestön että vastaanottavan yhteiskunnan osalta ja siten myös syrjinnän torjumisessa. Joitakin maahanmuuttajalasten koulutukseen liittyviä kysymyksiä on selvitettävä. Monimuotoisuuden tulisi näkyä opetussuunnitelmassa, olisi pyrittävä läheiseen yhteistyöhön vanhempien, maahanmuuttajayhteisöjen ja koulujen välillä ja puututtava kaikkiin erityisongelmiin esimerkiksi silloin, kun samassa koulussa on paljon maahanmuuttajalapsia.

3.3.3 Asumista ja kaupunkialueita koskevat kysymykset

Maahanmuuton maantieteellinen jakautuminen vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden ja alueiden välillä keskittymien ollessa suhteellisesti suurempia teollistuneilla ja kaupunkialueilla. Kotouttamisongelmia esiintyy erityisesti niillä – usein köyhillä – alueilla, joilla asuu monia etnisiä ryhmiä ja joilla rasismi ja muukalaisviha ovat esteinä sille, että maahanmuuttajat tunsivat kuuluvansa alueelle ja osallistuvansa sen elämään. Työpaikan sijainti vaikuttaa selvästi asuinpaikan valintaan, mikä saattaa selittyä myös aikaisemman maahanmuuton malleilla ja vakiintuneiden yhteisöjen olemassaololla. Maahanmuuttajat muodostavat nyt kasvavan osuuden kaupunkien ja taajamien väestöstä, ja on todennäköistä, että heidän lukumääränsä kasvaa tulevana vuosikymmeninä. Asunnon saaminen on perusedellytys kotoutumiselle, ja kohtuuhintaisten, hyvälaatuisten asuntojen puute alueilla, joilla asuu monia etnisiä ryhmiä, on monia maahanmuuttajia ja pakolaisia koskeva ongelma.

Joukko pakottavia ja valintaan perustuvia tekijöitä – kuten mahdollisuudet saada asunto ja työpaikka, toive asua lähellä sukulaisia ja ylläpitää perheverkostoja, syrjintä – on syynä tähän tilanteeseen, joka johtaa siihen, että suuri määrä maahanmuuttajia asuu köyhillä kaupunkialueilla.⁶⁰ Etnisyyteen perustuvat asuinalueet tai niin kutsutut getot eristävät usein

⁵⁹ Onnistunutta integroimista koskenut eurooppalainen konferenssi (ibid.).

⁶⁰ Kööpenhaminassa 4. ja 5. heinäkuuta 2002 pidetty onnistunutta integroimista työmarkkinoille koskenut eurooppa-

yhteisöt ja estävät niitä osallistumasta laajempaan yhteiskunnalliseen elämään. Vaikka tiiviit yhteisöverkostot voivat tuoda uutta eloa laiminlyötyihin kaupunginosiin, esimerkiksi pienyritysten perustamisen kautta, etninen ja sosiaalinen erottelu kaupungeissa voi olla myös merkittävä este kotoutumiselle.

Soveltamalla kokonaisvaltaisia kaupunki- ja aluesuunnittelustrategioita, joissa otetaan huomioon esimerkiksi infrastruktuuri, vapaa-aika, asuminen, ostosmahdollisuudet, terveyspalvelut, liikenne- ja koulupalvelut sekä paikallisten työmarkkinoiden tarpeet, voidaan selvittää näistä esteistä ja vähentää kaupunkialueiden eriytymisen kielteisiä seurauksia, kuten sosiaalisia jännitteitä maahanmuuttajien ja vastaanottavan väestön välillä. Tiiviit keskittymät ja alueellinen eriytyminen synnyttävät myös monia sellaisia olosuhteita, jotka ruokkivat laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa, koska nämä ilmiöt edistävät syrjivien asenteiden kehittymistä vastaanottavassa yhteiskunnassa.

3.3.4 Terveys- ja sosiaalipalvelut

Maahanmuuttajaväestön **terveys- ja sosiaalipalvelujen saanti** on toinen keskeinen alue, jolla nykyisten politiikkojen mukauttaminen saattaa olla tarpeen. Maahanmuuttajaväestö saattaa kärsiä erityisistä terveysongelmista, jotka ovat seurausta sen tilanteesta (esim. ero perheenjäsenistä tai asemasta johtuva epävarmuus varsinkin aseman ollessa väliaikainen). Silloin, kun syntyy turvattomuuden ja heikkojen elin- ja työolojen leimaama tilanne, voivat seurauksena olla myös niistä johtuvat terveysongelmat, jotka ovat suurelta osin ehkäistävissä oikeiden toimintatapojen avulla. Maahanmuuttajaväestöllä on kuitenkin vaikeuksia saada korkealaatuisia terveys- ja sosiaalipalveluja. Joihinkin asioihin on puuttuttava – on muun muassa toimitettava maahanmuuttajayhteisöjen saataville asianmukaista tietoa ja annettava lisäkoulutusta palvelujen tarjoamisesta vastuussa olevalle henkilöstölle. Etnisiltä taustoiltaan erilaisten ihmisten lisääntyvän osallistumisen terveyspalvelujen suunnitteluun ja tarjoamiseen pitäisi auttaa ehkäisemään syrjintää ja taata, että palvelujen tarjoajat ottavat huomioon kulttuuriesteet ja ymmärtävät niitä yhteisöjä, joissa he toimivat.

3.3.5 Sosiaalinen ja kulttuuriympäristö

Maahanmuuttajien ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden aktiivinen sitoutuminen ja osallistuminen yhteiskunnalliseen elämään on erittäin tärkeää. Tarvitaan toimenpiteitä, joilla tuetaan osallistumista esim. urheiluseuroihin, koulujen johtokuntiin tai muuhun paikallisen yhteisön elämään, ja näitä ihmisiä tulisi rohkaista osallistumaan julkiseen keskusteluun. Muiden tapaaminen on tärkeä askel kotiutumisessa ja tulemisessa osaksi vastaanottavaa yhteiskuntaa, ja erilaisten kulttuurien ja uskontojen välinen vuorovaikutus lisää suvaitsevaisuutta ja kunnioitusta. Tässä asiassa uudet ponnistukset ovat välttämättömiä; syynä ovat kansalaisten keskuudessa kasvava suuntaus syyttää maahanmuuttajia yhteiskuntiemme turvattomuudesta sekä yleinen muslimeihin kohdistuva vihamielisyys, jota on esiintynyt Yhdysvaltojen vuoden 2001 syyskuun 11. päivän tapahtumien jälkeen. Oikeaa tietoa maahanmuuttajista ja heidän myönteisestä panoksestaan yhteiskuntiimme sekä talouden että kulttuurin kannalta on tuotava esiin, koska jos tähän haasteeseen ei pystytä vastaamaan, saatetaan ruokkia kielteisiä asenteita, sosiaalista syrjäytymistä ja rasismia ja muukalaisvihan nousua. Jos kansalaisten keskuudessa halutaan edistää yleisesti myönteistä asennetta maahanmuuttajia kohtaan, se edellyttää vahvaa poliittista johtoa, selkeää sitoutumista moniarvoisten yhteiskuntien edistämiseen sekä rasmin tuomittamisesta. Poliitikoilla ja tiedotusvälineillä on tässä suuri vastuu julkisen mielipiteen ohjaajina.

lainen konferenssi "Successful Integration on the Labour Market".

Niiden tulisi toimia esimerkkinä kansalaisyhteiskunnalle korostamalla maahanmuuttajien antaman panoksen arvoa ja varmistamalla, että kotouttamiskysymysten käsittely yleensä ja julkisen keskustelun sävy on puolueeton ja perustuu oikeaan tietoon.

3.3.6 *Kansalaisuus, yhteiskunnan kansalaisuus ja monimuotoisuuden kunnioittaminen*

Tampereen päätelmissä otettiin tavoitteeksi tarjota sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat jo pitkään asuneet laillisesti unionissa, mahdollisuus saada asuinjäsenvaltionsa **kansalaisuus**. On laajasti tunnustettu tosiasia, että kansalaisuuden saaminen on tapa helpottaa kotoutumista, vaikkei kansalaisuuden saamisen tarvitse olla kotouttamisprosessin lopullinen päämäärä, eikä se itsestään auta välttämään sosiaalisesta syrjäytymisestä ja syrjinnästä aiheutuvia ongelmia. Kansalaisuuden saaminen on kuitenkin tärkeää, koska se edistää tunnetta kuulumisesta kansalliseen elämään. Kansalaisuus antaa kantajalleen täydet kansalaisoikeudet ja takaa *de jure* osallistumisen jäsenvaltion poliittiseen, yhteiskunnalliseen, sosiaaliseen, taloudelliseen ja kulttuurielämään.

Jos lähdetään siitä, että maahanmuuttajista halutaan tulevan kansalaisia, on järkevää ottaa kansalaisuuden myöntämisessä huomioon sen ajan pituus, jonka he ovat asuneet kyseisessä maassa, ja soveltaa erilaisia periaatteita niin ensimmäisen kuin toisen ja kolmannen sukupolven maahanmuuttajiin. Viimeksi mainittujen kohdalla kansalaisuuslakien pitäisi taata kansalaisuuden saaminen automaattisesti tai puoliautomaattisesti, kun taas on järkevää vaatia ensimmäisen sukupolven hakevan kansalaisuutta virallisesti. Kansalaistamisen pitäisi olla nopeaa, varmaa ja ei-harkinnanvaraista. Valtiot voivat vaatia tiettyä oleskeluaikaa ja kielitaitoa sekä ottaa huomioon mahdollisen rikosrekisterin. Joka tapauksessa kansalaistamisehtojen tulisi olla selkeitä, täsmällisiä ja objektiivisia. Hallintoviranomaisten harkintavallan tulisi olla rajallista ja tuomioistuinvalvonnan alaisista. Marraskuussa 2000 antamassaan tiedonannossa⁶¹ komissio esitteli **yhteiskunnan kansalaisuuden**, jonka määriteltiin takaavan maahanmuuttajille tietyt oikeudet ja velvollisuudet, jotka he saisivat vähitellen tietyn ajan kuluessa, niin että heitä kohdeltaisiin samoin kuin vastaanottavan valtion kansalaisia, vaikka heillä ei olisi kansalaisuutta. Perusoikeuskirja luo perussäännösten yhteiskunnan kansalaisuudelle, jolloin joitakin oikeuksia sovelletaan niiden yleisen luonteen vuoksi ja toiset johdetaan unionin kansalaisten oikeuksista.⁶² Itse asiassa yhteisön lainsäädännössä myönnetään jo⁶³ tai ehdotetaan myönnettäväksi⁶⁴ monia näistä oikeuksista kaikille unionissa laillisesti oleskeleville henkilöille.

⁶¹ KOM(2000) 757.

⁶² Nämä oikeudet ovat liikkuvuus- ja oleskeluvapaus, oikeus tehdä työtä, sijoittautua ja tarjota palveluita, äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa, oikeus diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaan suojeluun sekä oikeus esittää vetoa ja tutustua asiakirjoihin ja oikeus olla tulematta syrjityksi kansalaisuuden perusteella.

⁶³ Vrt. EY:n perustamissopimuksen 194 ja 195 artikla, jotka koskevat oikeutta vedota Euroopan parlamenttiin ja Euroopan oikeusasiamieheen, sekä 255 artikla asiakirjoihin tutustumisesta.

⁶⁴ Vrt. pitkään unionin alueella oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiiviehdotuksen 12 artikla, joka sisältää liikkumisvapauden ja oi-

Mahdollisuus saada tällainen kansalaisuus tietyn ajan kuluttua auttaisi monia maahanmuuttajia asettumaan onnistuneesti yhteiskuntaan. Se voisi myös olla ensimmäinen askel kyseisen jäsenvaltion varsinaisen kansalaisuuden saamiseksi.

Toinen tärkeä seikka tässä ajatuksessa on poliittisen osallistumisen mahdollistaminen. Useat jäsenvaltiot⁶⁵ myöntävät jo tietyin ehdoin oikeuden osallistua kunnallisvaaleihin kaikille maassa oleskeleville ulkomaalaisille. Kotouttamisen kannalta on ilmeistä, että kunnallisvaaleihin osallistumista koskevan oikeuden saamisen pitäisi olla riippuvainen pysyvästä oleskelusta kansalaisuuden sijaan⁶⁶. Komissio katsoo, että poliittisten oikeuksien myöntäminen pitkään unionin alueella oleskelleille maahanmuuttajille on tärkeää kotoutumisprosessin kannalta ja että perussopimuksessa olisi oltava perusta myöntämisprosessille.

3.4 Kokonaisvaltaisen kotouttamispolitiikan päätoimijat

Keskeinen edellytys sille, että kokonaisvaltaista lähestymistapaa sovelletaan onnistuneesti maahanmuuttoon, on parantaa yleistä politiikkojen johdonmukaisuutta sekä yhteisvaikutusta maahanmuuttoa, kotouttamista ja työllisyyttä koskevien politiikkojen välillä kaikilla tasoilla ja kaikilla aloilla. Tämä johtaa maahanmuuttokysymysten parempaan hallintaan, tiiviimpään seurantaan ja yhteistyön lisääntymiseen kaikkien asiaan liittyvien toimijoiden välillä, joita ovat paikalliset, alueelliset, kansalliset ja EU:n viranomaiset sekä lähtömaiden toimijat. Vaikka hallitusten pitäisikin ohjata toimintaa, politiikkoja koskevaan yhteistyöhön pitäisi kuitenkin osallistua työmarkkinaosapuolten, tutkijayhteisön ja julkisten palveluiden tarjoajien, kansalaisjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, mukaan luettuina itse maahanmuuttajat.

Maahanmuuttopolitiikat suunnitellaan usein kansallisella tasolla ja pannaan täytäntöön paikallisella ja alueellisella tasolla, mikä vaatii erittäin hyvää yhteistyötä ja tiedonkulkua kaikkien mukana olevien toimijoiden välillä. Sekä kansallisella että paikallistasolla kansalaisjärjestöillä on keskeinen rooli maahanmuuttajien ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden puolestapuhujina⁶⁷, mikä on erittäin tärkeää toimeenpanevien elinten ja palveluiden käyttäjien välisen yhteistyön ja ymmärryksen varmistamisessa. Työmarkkinaosapuolilla on tärkeä rooli kotouttamisprosessissa jokapäiväisen työpaikalle kotoutumisen helpottajina, ja ne voivat lisätä työvoiman tehokkuutta ja kehittää sosiaalista vastuuta korostamalla kulttuurierojen huomioon ottamisen merkitystä.

Kaikki yllä mainitut toimijat kantavat osan yhteisestä vastuusta kolmansien maiden kansalaisten onnistuneesta kotoutumisesta yhteiskuntiimme. Vuoropuhelu keskeisten toimijoiden kanssa on ensisijaisen tärkeää politiikkojen määrittelyssä ja täytäntöönpanossa, mutta kotouttamisen hengen luominen on kuitenkin koko EU:n yhteiskunnan asia. Vas-

keuden oleskella unionin alueella sekä oikeuden tehdä työtä, sijoittautua ja tarjota palveluita.

⁶⁵ Tanska, Irlanti, Alankomaat, Ruotsi ja Suomi.

⁶⁶ Ks. myös ulkomaalaisten osallistumisesta paikallistason julkiseen elämään tehty yleissopimus, jonka Euroopan neuvosto hyväksyi vuonna 1992 ja joka astui voimaan vuonna 1997.

⁶⁷ Konferenssi aiheesta "Maahanmuutto: Kansalaisyhteiskunnan rooli kotouttamisen edistämisessä", Bryssel, 9. ja 10. syyskuuta 2002.

taanottavan väestön saaminen tietoiseksi maahanmuuton hyödyistä ja haasteista on yksi ennakoivan kotouttamisstrategian ydinseikoista.

3.5 Maahanmuuttajien erityisryhmien tarpeiden huomioon ottaminen kotouttamispolitiikassa

Vaikka maahanmuuttajilla on paljon samanlaisia tarpeita kaikkialla unionissa, joillakin on erityisiä vaatimuksia ja prioriteetteja, jotka tulisi ottaa huomioon yleisissä kotouttamisstrategioissa.

3.5.1 *Pakolaiset ja kansainvälistä suojelua saavat henkilöt*

Vaikka pakolaiset ja kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ovat monessa suhteessa samassa tilanteessa kuin muut, pakon saneleman siirtolaisuuden ja suojelemistarpeen perusluonnetta koskevia kysymyksiä olisi käsiteltävä tämän ryhmän kannalta kansallisissa kotouttamisstrategioissa. Pitäisi muistaa, että nämä ihmiset eivät ole päättäneet jättää lähtömaataan taloudellisista syistä ja että he saattavat tarvita lisäapua kotoutuakseen ja erityisesti voidakseen osallistua yhteisön yleiseen toimintaan mahdollisimman pian. Tavanomaisia palveluja täydentämään tai toimimaan niihin johtavina siltoina olisi laadittava erityisiä pakolaisille suunnattuja ohjelmia, ja ne pitäisi kohdentaa heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin pakolaisyhteisön *sisällä*, esimerkiksi pakolaislapsiin, vanhuksiin, seksuaalisen väkivallan tai kidutuksen uhreihin ja niihin, jotka kärsivät traumaista vainon ja/tai paon seurauksena. Keskeinen seikka tämän ryhmän kohdalla on auttaa heitä ottamaan vastuu elämästään ja rohkaista omanarvontunnon kehittämiseen ja pysyvään riippumattomuuteen. Tämä on erityisen tärkeää siksi, että – toisin kuin taloudellisista syistä muuttaneilla – näillä ihmisillä ei useinkaan ole perhettä, yhteisöjä tai verkostoja, joihin turvautua.

Pakolaiset ovat kuitenkin yleisesti ottaen korkeasti koulutettuja ja päteviä, ja heillä on usein vaikeuksia saada tunnustusta kokemukselleen ja koulutukselleen. Joitakin erityisiä kotouttamisvaatimuksia, rajoituksia tai velvollisuuksia, joiden noudattamista voidaan vaatia maahanmuuttajilta, ei ehkä voida sellaisinaan soveltaa pakolaisiin. Äärimmäistä seuraamusta eli oleskeluluvan perumista, joka voi koskea muita, jotka eivät selviä kotoutumistesteistä, ei aina voida soveltaa pakolaisten tai kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kohdalla.

3.5.2 *Sukupuoleen liittyvät kysymykset*

Toisen tärkeän ryhmän muodostavat **naiset**, koska lähes puolet EU:hun vuosittain tulevista maahanmuuttajista on nyt naispuolisia ja yhä enenevä osa heistä tulee omasta tahdostaan tekemään työtä, monet sairaanhoitajina tai hoito- tai kotipalveluammateissa. Maahanmuuttajanaiset saattavat kärsiä kahdenlaisesta syrjinnästä toisaalta sukupuolensa ja toisaalta etnisen alkuperänsä takia. Siksi on kiinnitettävä erityistä huomiota sen varmistamiseen, että naisilla on yhdenvertainen pääsy työmarkkinoille, että he saavat asianmukaista koulutusta ja erityisesti siihen, että heillä on mahdollisuus elinikäiseen oppimiseen. Kielen oppiminen, tietoisuus ihmis- ja kansalaisoikeuksista sekä sosiaalisista oikeuksista ja säännöistä ja arvoista vastaanottavassa yhteiskunnassa samoin kuin uusien taitojen ja pätevyyden hankkiminen ovat olennaisia välineitä sekä miesten että naisten kotoutumisessa. Tämä on erityisen tärkeää naisille, sillä heillä on tehtävä kulttuuriperinteen siirtäjinä perheessä ja kyky vaikuttaa tuleviin sukupolviin.

Vaikka **perheen** rooli vaihtelee kulttuurista toiseen, sillä on yleensä keskeinen tehtävä kotoutumisprosessissa, koska se edustaa maahanmuuttajille kiinteää viiteryhmyä uudessa asuinmaassa. Perheenyhdistäminen ydinperheen osalta on keskeinen väline tässä mielessä. Perheenyhdistämisyjärjestelyistä hyötyvät useimmiten naiset, ja tästä johtuu, että he ovat usein riippuvaisia jostakin perheenjäsenestä oleskelulupansa osalta. Heillä saattaa olla vaikeuksia saada työtä, mikä voi johtaa siihen, että he siirtyvät epäviralliselle sektorille. Tästä syystä perheenyhdistämistä koskevassa direktiivissä säädetään, että naisilla on pääsy työmarkkinoille, ja jos he ovat erityisen vaikeassa asemassa, heille myönnetään erillinen oleskelulupa.

Vaikka monet maahanmuuttajat Euroopan unionissa ovat hyvin kotoutuneita, joissakin maissa esiintyy kasvavaa huolestuneisuutta toisen ja kolmannen sukupolven tilanteesta. Tämä koskee etenkin nuoria, joiden vanhemmista toinen tai molemmat ovat kolmannelle maasta tulleita maahanmuuttajia, joiden todennäköisyys jäädä työttömiksi on suuri.⁶⁸ Sosiaalinen syrjintä ja rotusyrjintä saattavat estää toisen ja kolmannen sukupolven maahanmuuttajien pääsyn tasavertaisiin EU:n kansalaisten kanssa sellaisiin työpaikkoihin ja paikalle yhteiskunnassa, joihin heillä on pätevyys⁶⁹. Monien kohdalla tilannetta pahentaa selvän identiteetin puute, koska he tuntevat vastaanottavan yhteiskunnan torjuvan heidät samalla kun siteet lähtömaahan ovat heikentyneet tai katkenneet kokonaan. Kotouttamispolitiikkojen epäonnistuminen vaikuttaa osaltaan näiden ilmiöiden kehittymiseen. Syiden tunnistaminen ja uusien politiikkojen (joissa ratkaisevia tekijöitä ovat koulutus ja etenkin elinikäinen oppiminen) kehittäminen syihin puuttumiseksi edistävät tällaisten ongelmien välttämistä tulevaisuudessa.

3.6 Laittomien maahanmuuttajien suhtautuminen

EU:ssa laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset ovat suuri haaste kotouttamisprosessille. Ongelman luonteen takia tällaisten henkilöiden lukumäärää on mahdonta arvioida varmasti, mutta muun muassa viime vuosina toteutettujen laillistamismenetelyjen⁷⁰ yhteydessä saatu näyttö osoittaa, että luvut ovat merkittäviä. Neuvoston jo hyväksymien laitonta maahanmuuttoa koskevien toimintasuunnitelmien täytäntöönpanon⁷¹, rajatarkastusten⁷² ja paluupolitiikan⁷³ pitäisi vaikuttaa merkittävästi laittomien maahanmuuttajien virran vähentämiseen. Niiden henkilöiden tilanteeseen, jotka jo asuvat jäsenvaltioissa, on kuitenkin puututtava.

Yhteisen maahanmuuttopolitiikan yhteydessä ainoa johdonmukainen suhtautumistapa EU:ssa laittomasti oleskeleviin henkilöihin on sen varmistaminen, että nämä palaavat lähtömaahansa. Huomattavan usein ei kuitenkaan ole mahdollista noudattaa tätä politiikkaa oikeudellisista, humanitaarisista tai käytännöllisistä syistä. Tätä ihmisryhmää on tarkasteltava sekä sen kannalta, mikä vaikutus sillä on työmarkkinoihin, että kotouttamisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitteen kannalta. Molemmissa tapauksissa sillä, että maassa on suuri määrä laittomasti oleskelevia henkilöitä, on kielteinen vaikutus – he toimivat halvan työvoiman lähteenä, joka on altista hyväksikäytölle ja joka pitkällä aikavälillä estää välttämättömän rakenneuudistuksen ja edistää siten työmarkkinoiden tehottomuutta. Koska pimeä työ ja laitton maahanmuutto ruokkivat toisiaan, tällä on selvä yhteys yleisiin politiikkoihin, joilla ehkäistään ja torjutaan pimeää työtä ja joita on myös vahvistettava

⁶⁸ Belgian työministeriön ja OECD:n järjestämä seminaari nuorten maahanmuuttajien integroimisesta työmarkkinoille, Bryssel 6. ja 7. heinäkuuta 2002.

⁶⁹ Ks. viite 67.

⁷⁰ Ks. tiedonanto laitonta maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä politiikasta (KOM(2001) 672), 15.11.2001.

⁷¹ Kokonaisvaltainen toimintasuunnitelma laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnasta Euroopan unionissa, 28. helmikuuta 2002, EYVL C 142, 14.6.2002, s. 23.

⁷² Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvontaa koskeva suunnitelma, 13. heinäkuuta 2002, neuvoston asiakirja 10019/02, FRONT 58.

⁷³ Palauttamista koskeva toimintaohjelma, 28. marraskuuta 2002, neuvoston asiakirja 14673/02, MIGR 125.

osana laajaa politiikan alojen yhdistelmää pimeän työn muuttamisessa lailliseksi työksi. Samaan aikaan laittomat maahanmuuttajat estyvät osallistumasta täysimääräisesti yhteiskuntaan, sekä antajina että saajina, mikä osaltaan lisää heidän syrjäytymistään ja ruokkii paikallisten ihmisten kielteisiä asenteita heitä kohtaan.

Samalla kun laittoman maahanmuuton torjumista koskevien politiikkojen on pysyttävä tehokkaina, kotouttamispolitiikat eivät voi onnistua täysin, ellei tämän ihmisryhmän läsnäolosta johtuviin seikkoihin puututa asianmukaisesti ja järkevästi. Jotkin jäsenvaltiot ovat ryhtyneet toimenpiteisiin laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden aseman laillistamiseksi. Tällainen menettely voidaan nähdä tekijänä, joka mahdollistaa kotouttamisprosessin kehittymisen, mutta myös rohkaisuna laittoman maahanmuuton jatkamiseen. Tätä on kuitenkin verrattava niihin ongelmiin, joita syntyy, kun jäsenvaltioissa on suuria määriä laittomasti oleskelevia henkilöitä. On muistettava, että laittomia maahanmuuttajia suojelevat yleismaailmalliset ihmisoikeusnormit ja että heillä pitäisi olla joitakin perusoikeuksia, kuten oikeus sairaanhoitoon hätätapauksissa ja oikeus heidän lastensa alemman perusteen koulutukseen.

4. ETENEMINEN: POLIITTISET SUUNTAVIIVAT JA PRIORITEETIT

EU:n puitteissa yhden maan maahanmuuttopolitiikalla on väistämättä vaikutusta muihin. Asiaan vaikuttaa nyt yhteinen lisätekijä – väestönmuutoksen paine kaikkialla EU:ssa. EU:n on siksi valmistauduttava nykyiseen ja tulevaan maahanmuuttoon vastuullisella ja tehokkaalla tavalla. Näin tehdessään EU:n on kokonaisuutena lisättävä tehokkuuttaan politiikkojen kehittämisessä maahanmuuttajien kotouttamisen varmistamiseksi. Komissio aikoo tehostaa ponnistuksiaan useilla aloilla luodakseen kotouttamiselle johdonmukaisemmat eurooppalaiset puitteet ja varmistakseen, että maahanmuutto antaa mahdollisimman tehokkaan panoksen niihin uusiin demografisiin ja taloudellisiin haasteisiin, joita EU:lla nyt on edessään.

Vaikuttaakseen väestön ikääntymisen seurauksiin EU:n on ensin hyödynnettävä nykyiset henkilöresurssinsa. Työvoimaosuuden ja tuottavuuden lisääminen ovat olennaisia työllisyyden lisäämiseen, sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen ja talouskasvuun liittyvien Lissabonin tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Tällä hetkellä EU:ssa oleskelevat maahanmuuttajat voivat antaa tähän merkittävän panoksen. Tilanteessa, jossa työikäinen väestö ikääntyy ja supistuu, pysyvämmät maahanmuuttovirrat – jotka eivät ratkaise kaikkia väestömuutoksen aiheuttamia vaikutuksia – ovat kuitenkin yhä todennäköisempiä ja välttämättömpiä, jotta voidaan täyttää EU:n työmarkkinoiden tarpeet.

Tarvitaan kaukonäköistä lähestymistapaa, jonka avulla on edistettävä uusien ja vakiintuneiden maahanmuuttajien kotiutumista sekä valmistauduttava tulevaan maahanmuuttoon kaikkien edun mukaisesti. Tämä edellyttää uusia rakenteita ja ideoita sekä erilaisten asiain liittyvien politiikkojen ja eri tasojen toimijoiden aktivointia ja koordinoitua. Olennaista on varmistaa, että maahanmuuttajien erityistarpeet otetaan täysimääräisesti huomioon yleisissä politiikoissa, joilla on vaikutusta heidän tilanteeseensa.

4.1 Lainsäädännön vahvistaminen

Komissio on jo tehnyt joukon lainsäädäntöehdotuksia kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä ja oleskelun edellytyksiä koskevan perussäännösten luomiseksi. Näiden direktiivien hyväksymisessä on edetty hitaasti, ja vaikka komissio suhtautuukin myönteisesti neuvoston tuoreeseen sopimukseen perheen yhdistämisestä, se kehottaa nopeut-

tamaan prosessia vielä hyväksymättä olevien aloitteiden kohdalla ja painottaa erityisesti seuraavia seikkoja:

- **Direktiivi pitkään unionin alueella oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta** on hyväksyttävä Sevillan Eurooppa-neuvoston asettamaan määräaikaan mennessä (kesäkuu 2003), ja jäsenvaltioiden on saatettava sitä osaksi kansallista lainsäädäntöään harkittava poliittisten oikeuksien myöntämistä pitkään oleskelleille henkilöille, erityisesti paikallisella tasolla.
- **Maahanmuutosta työntekeä varten annettavan direktiivin** hyväksymiselle on asetettava määräaika vuodeksi 2003, sillä se luo työvoimamuuttajien EU:hun tulon tehokkaaseen hallintaan tarvittavan avoimuuden ja edellytykset.
- Ottaen huomioon pitkään oleskelleiden kansalaisten asemaa koskevan direktiivin antaminen sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto⁷⁴ voitaisiin jäsenvaltiossa säännellyissä ammateissa hankitun **ammattipätevyyden tunnustamisesta** annettavan komission **direktiiviehdotuksen**⁷⁵ hyväksymisen jälkeen harkita sen soveltamisalan laajentamista koskemaan kolmansien maiden kansalaisia. Tämä olisi tärkeä askel maahanmuuttajien täysimääräisessä integroimisessa työmarkkinoille, koska se takaisi, että heidän pätevyytensä ja opintoaikansa tunnustetaan samoin ehdoin kuin EU:n kansalaisten.
- Jäsenvaltioiden on **syrjinnän torjumista edistääkseen** varmistettava, että EU:n tasolla vuonna 2000 hyväksytyt direktiivit saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä vuodeksi 2003 asetettujen määräaikojen mukaisesti, kuten alun perin oli tarkoitus. Komissio kannustaa jäsenvaltioita menemään direktiivien vaatimia vähimmäistoimia pidemmälle ja edistämään myönteistä toimintaa etenkin sen kannalta, mitä tulee viranomaisten velvollisuuteen taata maahanmuuttajien tasavertainen kohtelu heidän kotoutumisensa helpottamiseksi.

Komissio tulee kiinnittämään erityistä huomiota 63 artiklan 3 kohdassa ehdotettujen säädösten saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpanoon; kyseisillä säännöksillä tulee olemaan merkittävä vaikutus kolmansien maiden kansalaisten kotoutumiseen. Komissio harkitsee myös tekevänsä lisää lainsäädäntöehdotuksia, jotka ovat välttämättömiä kolmansien maiden kansalaisten, pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien henkilöiden kotoutumisen varmistamiseksi. Nykyisissä ehdotuksissa sovelletun linjan mukaisesti (ks. edellä kohta 1.1) saatetaan myös tarvita erityistoimenpiteitä turvapaikanhakijoille ja henkilöille, joille on myönnetty tilapäinen suojelu.

4.2 Politiikan koordinoinnin tehostaminen

4.2.1 Yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehittymisen seuranta: vuosittainen raportti

⁷⁴ Talous- ja sosiaalikomitean lausunto (SOC/113), annettu 18. syyskuuta 2002, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ammattipätevyyden tunnustamisesta, KOM(2002) 119 lopullinen.

⁷⁵ KOM(2002) 119 lopullinen, syyskuu 2002.

Marraskuussa 2000 antamassaan tiedonannossa⁷⁶ komissio korosti tarvetta EU:n maahanmuuttopolitiikan tiiviiseen seurantaan ja arviointiin. Seuratakseen edistymistä ja varmistakseen sekä EU:n maahanmuuttoon vaikuttavan politiikan ja säädösten että kansallisten politiikkojen yleisen johdonmukaisuuden komissio aikoo laatia vuosittain raportin yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehittymisestä. Raportissa hyödynnetään tietoja, joita saadaan maahanmuuttajiin vaikuttavista hyvin monenlaisista EU:n politiikoista ja aloitteista, etenkin jäljempänä mainituista. Raportin tarkoitus on varmistaa, että kaikissa niissä otetaan asianmukaisesti huomioon maahanmuuttajien tarpeet, ja tiedottaa neuvostolle yleisissä politiikoissa ja ohjelmissa saavutetusta edistyksestä. Raportti perustuu myös muihin jatkuviin ponnistuksiin, joilla vahvistetaan maahanmuuttopolitiikan seurantaa ja arviointia EU:n tasolla (ks. jäljempänä kohta 4.11). Se täydentää vuosittaista raporttia yhteisen eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan kehittymisestä.

4.2.2. Kotouttamispolitiikkojen koordinoinnin vahvistaminen

Heinäkuussa 2001 antamassaan tiedonannossa yhteisön maahanmuuttopolitiikkaan sovellettavasta avoimen koordinaation menetelmästä⁷⁷ komissio ehdotti myös poliittikan alueita, joilla sen mielestä olisi erityisen tärkeää lisätä jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa. Yksi alueista oli laillisesti EU:ssa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen. Kotouttaminen on monimutkainen prosessi, joka aiheuttaa ongelmia käsitteiden, käytännön ja politiikan osalta. Poliitikoissa on otettava huomioon vastaanottavan yhteiskunnan piirteet ja organisaatorakenne, eikä ongelmiin siksi ole yhtä ainoaa vastausta eikä yksinkertaisia ratkaisuja. Selvitettävät kysymykset ovat kuitenkin usein samankaltaisia, ja etsittäessä parhaita ratkaisuja voidaan oppia paljon toisten kokemuksista. Kotouttaminen on myös ala, jolla tarvitaan enemmän käsitteiden ja politiikan tavoitteiden yhdenmukaistamista, kun luodaan kolmansien maiden kansalaisten maahan-tuloa ja asemaa koskevaa yhteistä lainsäädäntöä.

Komissio ehdottaa siksi yhteistyön ja tietojenvaihdon kehittämistä hiljattain perustetun kotouttamisasioihin keskittyvien kansallisten yhteyspisteiden verkoston⁷⁸ puitteissa. Tarkoituksena erityisesti vahvistaa kotouttamiseen liittyvien kansallisen tason politiikkojen koordinointia. Tämän ryhmän työssä keskitytään alkuvaiheessa, Thessalonikin Eurooppa-neuvoston päätelmien valossa, kysymyksiin, jotka jäsenvaltioiden mukaan koskevat yhteisiä etuja. Tätä yhteistyöprosessia kehitetään täydentäen muita EU:n politiikkoja ja yhteisvaikutuksessa niiden kanssa; erityisesti tämä koskee sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja osallisuutta, syrjimättömyyttä sekä Euroopan työllisyysstrategiaa koskevia politiikkoja. Se vaikuttaa osaltaan muihin olemassa oleviin prosesseihin tarjoamalla tietoa, niin että yleisiä politiikkoja toteuttavat viranomaiset ottavat paremmin huomioon kotouttamisulottuvuuden. Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston epävirallisen, Veriassa maaliskuussa 2003 pidetyn kokouksen (ks. liite 1) pyynnöstä laaditun, jäsenvaltioiden kotouttamispolitiikkoja

⁷⁶ KOM(2000) 757.

⁷⁷ KOM(2001) 387.

⁷⁸ Päätelmien mukaan tätä ehdotettiin, jotta voitaisiin luoda ajan tasalla oleva ja helposti saatava lista kansallisista yhteyspisteistä, jotka tukevat jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Aloitteen jatkotoimenpiteenä komissio perusti yhteyspisteiden verkoston maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden komitean puitteissa (kotouttamisryhmä).

koskevan komission kertomuksen perusteella on selvää, että jäsenvaltiot käsittelevät kotouttamista erilaatuisesti ja erilaisin keinoin. Toiminta, johon ryhdytään tietyn ongelman ratkaisemiseksi, tai siihen tarjottavat toimenpiteet eivät välttämättä ole samat kaikissa jäsenvaltioissa, sillä kansalliset, alueelliset tai paikalliset olot voivat olla erilaisia. Tämä lisää tarvetta vaihtaa tietoja ja parhaita käytäntöjä. Seuraavat ensisijaiset alueet voidaan jo nimetä maahanmuuttajien työmarkkinoille integroimisen lisäksi, jota käsitellään Euroopan työllisyysstrategian yhteydessä (ks. jäljempänä kohta 4.4):

- **Tutustumisohjelmat äskettäin saapuneille maahanmuuttajille:** Maahanmuuttajien vastaanottaminen on erittäin tärkeää kotoutumisprosessissa, sillä äskettäin saapuneiden ihmisten on tutustuttava vastaanottavan maan laajempaan sosiaaliseen ja kulttuurirympäristöön. Tietoja on vaihdettava, ja tuolloin olisi oltava tavoitteena parhaan tavan löytäminen äskettäin saapuneiden maahanmuuttajien tutustuttamiseksi uuteen yhteiskuntaan. Etusijalle olisi asetettava seuraavat seikat: maanlaajuiset ohjelmat sekä paikalliset tai alueelliset ohjelmat, kansalaisyhteiskunnan osallistuminen ohjelmiin, rahoitus (johon myös maahanmuuttaja osallistuu), pakollisten osien ja vastaavien seuraamusten käyttöönotto, tutustumisohjelman sisältö sekä ohjelmien suunnittelu erityisten kohderyhmien tarpeisiin.
- **Kielikoulutus:** Useimmat jäsenvaltiot ovat ilmaisseet huolensa siitä, että maahanmuuttajat eivät pysty puhumaan vastaanottajamaan kieltä. Vaihdon painopisteen tulisi olla erityisesti seuraavissa aiheissa: keinot lisätä maahanmuuttajien kielitaitoa etenkin tiettyjen keskeisten aiheiden osalta, koulutuksen kohdentaminen erityisryhmille mukaan luettuna, rahoitus (johon maahanmuuttaja osallistuu), kansalliset kielikokeet, kieli ja kansalaistaminen, teorian ja käytännön yhdistävät ns. *dual path* -kielikurssit.
- **Maahanmuuttajien osallistuminen yhteiskunnalliseen, poliittiseen ja kulttuurielämään:** Tämä on tärkeää, koska se antaa ihmiselle tunteen siitä, että hän kuuluu yhteisöön ja yhteiskuntaan yleensä ja on osa niitä. Tällainen tunne puolestaan rohkaisee maahanmuuttajia osallistumaan yhteisön elämään ja muuhun sosiaaliseen, poliittiseen ja kulttuuritoimintaan. Tietoja voitaisiin vaihtaa joistakin keskeisistä aiheista, joita ovat esimerkiksi seuraavat: poliittiset oikeudet, yhteiskunnan kansalaisuus ja varsinaisen kansalaisuus; maahanmuuttajien osallistumista koskevat rakenteet kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, mukaan luettuna maahanmuuttajien osallistumisen taso; miten selvittää uskonnollisista ja kulttuurieroista yhteiskunnassa; esikuva-analyysi ja indikaattoreiden kehittäminen kotoutumisen tason mittaamiseksi näillä aloilla.

4.3 Yhteiskunnan kansalaisuus ja varsinainen kansalaisuus: kotouttamista helpottavia välineitä

Uusi käsite, jota komissio uskoo voitavan käyttää kotoutumisen edistämiseksi, on yhteiskunnan kansalaisuus. Komission tekemien aloitteiden sisältämät oikeudet edistävät osaltaan käsitteen toteuttamista. Komissio korostaa kuitenkin, että on tärkeää vahvistaa EU:ssa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet uuden perussopimuksen yhteydessä sisällyttämällä siihen perusoikeuskirja, jolla olisi oikeudellisesti sitova asema⁷⁹. Perussopimuksen olisi annettava välineet, joiden avulla yh-

⁷⁹ Sisällyttämismenettelyistä keskusteltiin EU-valmistelukunnan työryhmässä II, jonka puheenjohtajana toimi.

teiskunnan kansalaisuus voi käytännössä toteutua, varsinkin mitä tulee osallistumiseen paikallistason poliittiseen elämään, ja komissio tekee työtä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi EU-valmistelukunnassa ja seuraavassa hallitustenvälisessä konferenssissa⁸⁰. Se vie myös eteenpäin tämän käsitteen kehittämistä jäsenvaltioiden välisen kotouttamista koskevan koordinoinnin vahvistamisprosessin puitteissa (ks. edellä).

Kansalaistaminen on strategia, joka voi auttaa kotoutumisen edistämisessä ja jota jäsenvaltioiden pitäisi harkita myöntäessään oleskeluluvan maahanmuuttajille ja pakolaisille. Komissio suhtautuu myönteisesti siihen, että joissakin jäsenvaltioissa on viime vuosina lievennetty edellytyksiä, jotka kansalaisuutta hakevien on täytettävä. Vahvistetun koordinoitumisprosessin yhteydessä komissio edistää tietojenvaihtoa sekä jäsenvaltioiden kansalaisuuslakien täytäntöönpanoa koskevien parhaiden käytäntöjen vaihtoa. Lisäksi tarvitaan lisää jäsenvaltioiden kansalaisuuslainsäädännön vertailevaa tutkimusta. Komissio on antanut tälle ensisijaisen aseman kuudennessa tutkimuksen puiteohjelmassa (2002–2006).

4.4 Euroopan työllisyysstrategia

Jatkotoimena Euroopan työllisyysstrategian tulevaisuudesta 14. tammikuuta 2003 antamalleen tiedonannolle⁸¹ komissio hyväksyi 8. huhtikuuta 2003 ehdotukset työllisyyden suuntaviivoista ja suosituksista, joissa se korostaa, että maahanmuutto on otettava paremmin huomioon tulevaisuudessa. Komissio ehdottaa kolmea kattavaa tavoitetta tuleville työllisyyden suuntaviivoille: täystyöllisyys, työn laatu ja tuottavuus sekä yhteenkuuluvuuden ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen työmarkkinoilla. Komissio kehottaa jäsenvaltioita ja työmarkkinaosapuolia käsittelemään näitä kysymyksiä ja painottaen tarvetta heikoimmassa asemassa olevien ryhmien kotoutumisen tukemiseen ja syrjinnän torjumiseen työmarkkinoilla sekä pimeään työn torjumiseen. Euroopan työllisyysstrategian yhteydessä komissio katsoo olevan asianmukaista ottaa edelleen esiin seuraavat seikat:

- Kolmansien maiden kansalaisten kestävä integroituminen työmarkkinoille. Tämä sisältää pääsyn koulutukseen ja työnvälityspalveluiden saannin samoin kuin muita toimenpiteitä työmarkkinoille osallistumisen lisäämiseksi. Komissio ehdottaa vuoden 2003 suuntaviivoissaan, että jäsenvaltiot sitoutuvat vähentämään muiden kuin EU-maiden ja EU-maiden kansalaisten työttömyyseroja vuoteen 2010 mennessä.
- Pimeään työn torjunta ja epävirallisen talouden supistaminen siten, että kehitetään seuraamuksia ja ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä käsittävää laajaa toimintalinjojen yhdistelmä pimeään työn mukauttamiseksi lailliseksi työksi.
- EU:n työmarkkinoiden tarpeiden sekä maahanmuuton roolin nykyisen ja tulevan työvoimapulan helpottamisessa tiiviimpi seuranta, siten, että otetaan huomioon lisääntynyt kilpailu vastaanottavien maiden välillä.

mi komission jäsen Vitorino. Katso työryhmän II loppuraportti, WG II – 16, 22.10.2002.

⁸⁰ Ks. komission jäsenen Vitorinon, joka on jäsen EU-valmistelukunnan vapautta, turvallisuutta ja oikeutta käsittelevässä työryhmässä X, esittämän asiakirjan yhteenvedo, WG X – WD 14, 15.11.2002.

⁸¹ "Euroopan työllisyysstrategian tulevaisuus", KOM(2003) 6, 14.1.2003.

- Kolmansien maiden kansalaisten lisääntyvän ammatillisen liikkuvuuden edistäminen EU:ssa, etenkin kehittämällä edelleen EURES-verkostoa ja ottamalla se osaksi strategiaa, jonka tarkoitus on helpottaa EU:hun tuloa työntekoa varten.
- Alalla saatujen kokemusten ja hyvien käytäntöjen vaihtaminen, muun muassa vertaisarviointitoimien avulla työllisyyden alalla toteutettavia yhteisön edistämistoimia koskevassa ohjelmassa. Erityistä huomiota on kohdistettava ammattitaidon ja tutkintotodistusten tunnustamiseen, yrittäjyyteen, toisen ja kolmannen maahanmuuttajasukupolven nuoria koskeviin erityisaloitteisiin, työmarkkinoille integroitumisen esteisiin, paikalliseen maahanmuuttajien työllisyysstrategiaan sekä ammatillisiin tarkoituksiin annettavaan kielenopetukseen, myös pikakursseihin.

Komissio katsoo, että myös EU:n tason työmarkkinaosapuolten pitäisi ottaa nämä kysymykset esiin yhteisen työohjelmansa puitteissa.

4.5 Sosiaalisen osallisuuden prosessi

Sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien (NAP) ensimmäinen kierros vuonna 2001 osoitti, että maahanmuuttajien kotouttamiskysymystä käsiteltäessä on tarpeen omaksua kokonaisvaltainen, yhdenmertainen ja strateginen lähestymistapa. Kööpenhaminan Eurooppa-neuvosto otti joulukuussa 2002 tavoitteeksi tarkistetut Nizzan tavoitteet köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi, ja niissä nimenomaan korostetaan joidenkin miesten ja naisten olevan suuressa vaarassa köyhtyä ja syrjäytyä sosiaalisesti maahanmuuton seurauksena. Valmisteltaessa ja pantaessa täytäntöön näitä kansallisia toimintasuunnitelmia yhteiset eurooppalaiset tavoitteet edellyttävät myös kaikkien asianosaisten aktivoimista; vaikka kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset kantavat ensisijaisen vastuun sosiaalisen syrjäytymisen torjumisesta, asia koskee laajaa joukkoa julkisia ja yksityisiä tahoja, erityisesti työmarkkinaosapuolia, kansalaisjärjestöjä ja sosiaalipalvelujen tarjoajia. Tässä yhteydessä komissio pitää tärkeänä seuraavia seikkoja:

- sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien yhteydessä, jotka on toimitettava heinäkuuhun 2003 mennessä, jäsenvaltiot laativat raportteja politiikan toimenpiteistä ja aloitteista, joiden tarkoitus on edistää "sosiaalista osallisuutta sellaisten jatkuvassa köyhtymisvaarassa olevien naisten ja miesten keskuudessa (...), joilla on erityisvaikeuksia yhteiskuntaan sopeutumisessa" esimerkiksi maahanmuuttaja-asemansa takia, minkä Kööpenhaminan Eurooppa-neuvosto vahvisti tavoitteeksi
- yhteisön toimintaohjelmassa sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi (2002–2006)⁸² toteutetaan maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvänä useita tutkimuksia (esim. maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen asumisolosta), tilastotyötä (esim. mahdollisuus kerätä tietoa maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen erityisistä tulo- ja elinoloista uuden EU:n tulo- ja elinoloja koskevan tutkimuksen puitteissa) ja suuri määrä rajat ylittäviä hankkeita, jotka antavat välittömän panoksen tietojen lisäämiseen ja kokemustenvaihdon edistämiseen.

⁸² Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 50/2002/EY, tehty 7 päivänä joulukuuta 2001, yhteisön toimintaohjelman perustamisesta sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevan jäsenvaltioiden yhteistyön edistämiseksi.

4.6 Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus

Vuoden 2003 loppuun mennessä esitettävä komission kolmas taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta EU:ssa käsittelevä kertomus tasoittaa tietä avoimelle keskustelulle yhteenkuuluvuuspolitiikan tulevaisuudesta⁸³. Rakennerahastojen uusi ohjelmakausi alkaa vuonna 2007. Tässä yhteydessä komissio pitää tärkeänä perustaa toiminta etenkin Euroopan sosiaalirahastosta ja Equal-aloitteesta saatuihin kokemuksiin, jotta voidaan varmistaa, että

- ohjelmakauden 2000–2006 vuodelle 2003 suunnitellussa väliarvioinnissa otetaan paremmin huomioon maahanmuuton haaste työpaikkojen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta
- Equal-aloitteesta maahanmuuttajien, etenkin turvapaikan hakijoiden, kotouttamisen osalta saadut politiikkaa koskevat opetukset levitetään laajalle⁸⁴
- yleisessä keskustelussa eurooppalaisen yhteenkuuluvuuspolitiikan tulevaisuudesta kiinnitetään täysi huomio maahanmuuttajien kotouttamisen muodostamaan haasteeseen, erityisesti inhimillistä pääomaa koskeviin investointeihin, työmarkkinoille pääsyyn ja köyhien kaupunkialueiden elvyttämiseen.

4.7 Syrjinnän torjuminen

Maahanmuuttajat ovat liian usein vaarassa joutua syrjityiksi. Sen lisäksi, että komissio tukee jäsenvaltioita kahden edellä mainitun syrjinnän kieltävän direktiivin tehokkaassa täytäntöönpanossa, se pitää tärkeänä syrjinnän vastaisen taistelun vahvistamista

- lisäämällä yleisön tietoisuutta syrjimisestä kieltävästä yhteisön ja kansallisesta lainsäädännöstä: tässä tarkoituksessa käynnistetään vuonna 2003 suuri tiedotuskampanja, jossa keskitytään erityisesti työnantajiin ja työntekijöihin, ja komissio laatii myös ensimmäisen kertomuksen tasa-arvosta ja syrjinnästä EU:ssa vuonna 2003
- ottamalla yritykset mukaan syrjimättömyyttä edistäviin käytäntöihin: yritysten sosiaalisesta vastuusta annetun komission vihreän kirjan⁸⁵ pohjalta uuden yritysten sosiaalisen vastuun käsittelevän sidosryhmien välisen foorumin puitteissa käsitellään tarvetta monimuotoisuuden hallitsemisen edistämiseen, vastuullisiin työhönottokäytäntöihin ja syrjinnän torjumiseen työpaikalla
- tiiviimmällä seurannalla: joulukuussa 2002 julkaistun maahanmuuttajien työllisyystilannetta koskeneen raporttinsa jälkeen Euroopan rasmin ja muukalaisvihan seuranta-keskus aikoo keskittyä vuonna 2003 muun muassa keräämään tietoja maahanmuutta-

⁸³ Ks. myös KOM(2003) 34, "Taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä toinen väliraportti", 30.1.2003.

⁸⁴ Vuodesta 2001 lähtien on luotu jo 1 500 Equal-kehittämiskumppanuutta. Jaksolla 2001–2006 on käytettävissä 127 miljoonaa euroa toimiin, joiden tarkoitus on torjua rasismia ja muukalaisvihaa työmarkkinoilla, ja 153 miljoonaa euroa turvapaikanhakijoihin liittyviin toimiin.

⁸⁵ KOM(2001) 366.

jien ja etnisten vähemmistöjen tilanteesta työllisyyden, asumisen, koulutuksen ja rotuväkivallan kannalta

- vaihtamalla kokemuksia: yhteisön syrjinnän torjumista koskevassa toimintaohjelmassa (2001–2006) toteutetaan useita rajat ylittäviä hankkeita, kokemusten ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa sekä tutkimuksia syrjinnän määrän mittaamiseksi ja syrjinnän kieltävän politiikan toimenpiteiden vahvistamiseksi.

4.8 Yhteistyö koulutuksen alalla

Koulutuksen alalla Euroopan koulutusjärjestelmien tavoitteiden yksityiskohtaisessa seurantaohjelmassa⁸⁶, jonka komissio ja neuvosto ovat hyväksyneet, esitetään, miten avoimen koordinaation menetelmää sovelletaan käyttämällä vertailuarvoja konkreettisten tavoitteiden asettamiseen Lissabonin strategian haasteisiin vastaamiseksi (maaliskuussa 2000 kokoontunut Eurooppa-neuvosto). Tässä yhteydessä yleinen tavoite parantaa aktiivista kansalaisuutta, yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta kattaa sellaiset kysymykset kuin maahanmuuttajien ja heidän lastensa pääsy koulutusjärjestelmien piiriin.

Neuvoston 5. toukokuuta 2003 hyväksymän komission vertailuarvoja koskevan tiedonannon⁸⁷ pohjalta pyritään saavuttamaan eurooppalaiset vertailuarvot tai "Eurooppalaisen keskimääräisen suorituksen vertailutasot" vuoteen 2010 mennessä. Viidestä EU:n vertailuarvosta kolme on erityisen merkittäviä edistettäessä maahanmuuttajaväestön kotoutumista ja työllisyyttä:

- pelkän oppivelvollisuuskoulun suorittaneita koskeva vertailuarvo (osuus EU:ssa keskimäärin enintään 10 prosenttia)
- koulutustason vertailuarvo (vähintään 85 prosentin EU:n 22-vuotiaista pitäisi olla suorittanut ylemmän keskiasteen koulutus)
- lukutaidon vertailuarvo (lukutaidoltaan heikkojen 15-vuotiaiden suhteellisen osuuden EU:ssa pitäisi olla laskenut vähintään 20 prosenttia verrattuna vuoteen 2000).

4.9 Tiiviimpi vuopuhelu kolmansien maiden kanssa

Komission tiedonannossa "Siirtolaisuuskysymykset osaksi Euroopan unionin politiikkaa suhteissa unionin ulkopuolisiin maihin"⁸⁸ korostetaan, että parempi vuoropuhelu kolmansien maiden kanssa on tärkeä osa EU:n maahanmuuttopolitiikkaa ei ainoastaan hyvin järjestettyjen muuttovirtojen mahdollistamiseksi vaan myös laittoman maahanmuuton torjumiseksi tehokkaammin, uusien politiikkojen kehittämiseksi työvoimaperusteisen maahanmuuton hallitsemiseksi ja sekä EU:ta että lähtömaita hyödyttävän dynamiikan luomiseksi, erityisesti mitä tulee tilapäiseen työvoimaperusteiseen maahanmuuttoon. Tiiviimpien suhteiden lähtömaihiin pitäisi muun muassa taata, että laittoman maahanmuuton perimmäisiin syihin puututaan ja että EU:n maahanmuuttopolitiikka suunnitellaan siten, että

⁸⁶ EYVL C 142, 4.6.2002.

⁸⁷ KOM(2002) 629 lopullinen, 20.11.2002.

⁸⁸ Ks. komission tiedonanto "Siirtolaisuuskysymykset osaksi Euroopan unionin politiikkaa suhteissa unionin ulkopuolisiin maihin" (KOM(2002) 703, 3.12.2002).

se tukee kehitystavoitteita ja että maahanmuuton kustannukset ja hyödyt saadaan jaettua tasapuolisesti. Tämän politiikan tulisi helpottaa maahanmuuttajien ja heidän perheidensä ja lähtömaissa olevien yhteisöjensä välisiä yhteyksiä, mukaan luettuna muuttajien lähettämien varojen siirto. Sen pitäisi myös rohkaista mahdollisia maahanmuuttajia käyttämään laillisia maahantulokanavia sen sijaan, että he yrittäisivät päästä EU:hun laittomasti. Tässä vuoropuhelussa komissio pitää tärkeänä, että

- otetaan kattavasti huomioon työvoimaperusteisen maahanmuuton rooli ja sen tarjoamat mahdollisuudet
- etuuksia koskevan selvityksen ja kuulemisprosessin pohjalta edetään kohti kolmansien maiden kansalaisten ennen EU:hun tuloaan hankkiman ammattipätevyyden aseman vastavuoroista tunnustamista vastavuoroisuusperiaatteen mukaisesti⁸⁹
- EU hyödyntää WTO:n palvelukaupan yleissopimuksen puitteissa tarjoutuvat mahdollisuudet keinona tarjota turvallisia tilapäisen liikkuvuuden mekanismeja ihmisille, jotka tulevat EU:hun tarjoamaan palveluja. Tämä vastaisi monien kehitysmaiden tarpeisiin.

4.10 Kotouttamiseen myönnettävän EU:n rahoitustuen vahvistaminen

Euroopan pakolaisrahastosta (EPR) ollaan parhaillaan tekemässä väliarviointia. Kaikki EPR:n seuraavaa vaihetta koskevat uudet suuntaviivat esitetään tämän arvioinnin pohjalta. Voidaan kuitenkin olettaa, että se jatkaa pakolaisia ja kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä koskevien kotouttamishojelmien ja -politiikkojen kehittämisen tukemista. Komissio käynnistää lisäksi vuonna 2003 joukon **maahanmuuttajien kotouttamista koskevia pilottihankkeita**⁹⁰. Näiden toimien tarkoitus on tukea verkostoja sekä tietojen ja hyvien käytäntöjen vaihtoa jäsenvaltioiden, alueellisten ja paikallisten viranomaisten sekä muiden sidosryhmien välillä, jotta voitaisiin helpottaa avointa vuoropuhelua ja määritellä prioriteetteja johdonmukaisemmalle lähestymistavalle maahanmuuttajien kotouttamiseen Euroopassa.

4.11 Maahanmuuttoilmiötä koskevan tiedottamisen parantaminen

Kuten edellä mainittiin, keskeinen edellytys onnistuneelle politiikan toteuttamiselle on saatavilla olevan tietojen sekä seuranta- ja arviointivälineiden parantaminen. Tämä on myös oleellista yleisön tietoisuuden lisäämiseksi panoksesta, jonka maahanmuuttajat antavat EU:n taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuurielämään. Ilman oikeita ja vertailukelpoisia tietoja toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuudesta jäsenvaltiot ja yhteisö eivät voi tietää, johtavatko niiden politiikat toivottuihin tuloksiin. Komissio tekee juuri esikuva-analyyseja koskevaa tutkimusta, jossa tarkastellaan mahdollisuuksia kehittää indikaattoreita EU:n tasolla, ja se on hiljattain hyväksynyt **toimintasuunnitelman muuttoliikkeitä koskevien yhteisön tilastotietojen keräämistä ja analysointia varten**⁹¹.

⁸⁹ Ks. myös Barcelonassa vuonna 2002 pidetyn huippukokouksen päätelmät, joissa viitataan henkilöihin, joilla on pätevyys luonnontieteiden ja tekniikan alalla.

⁹⁰ Ohjelma käynnistetään vuonna 2003, ja sen budjetti kolmeksi vuodeksi on 12 miljoonaa euroa. Se täydentää nykyisiä aloitteita, joissa käsitellään kysymystä maahanmuuttajien kotouttamisesta.

⁹¹ KOM(2003) 179.

Lisäksi komissio käynnisti vuoden 2002 lopulla valmistelutoimet **Euroopan muuttoliik-
keiden verkoston** perustamiseksi. Verkoston tarkoituksena on luoda järjestelmällinen
perusta siirtolaisuus- ja turvapaikkakysymyksiin liittyvän monitahoisen ilmiön seurantaan ja
analysointia varten tarkastelemalla ilmiön eri ulottuvuuksia – poliittisia, oikeudellisia, de-
mografisia, taloudellisia ja sosiaalisia – ja selvittämällä sen taustalla vaikuttavia tekijöitä.
Kymmenen jäsenvaltiota nimesi kansalliset yhteyspisteet vuonna 2002, ja muiden odote-
taan liittyvän hankkeeseen vuonna 2003. Valmisteluvaiheessa, jota voidaan jatkaa eni m-
millään kolmella vuodella, selvitetään mahdollisuutta luoda pysyvämpi rakenne tulevai-
suudessa.

Maahanmuutto- ja turvapaikkakysymykset on nyt sisällytetty täysimääräisesti **komission
tutkimuksen ja kehityksen puiteohjelman** prioriteetteihin sekä **komission toiminta-
suunnitelmaan "Tutkimusinvestoinnit"**⁹². Kuudennessa puiteohjelmassa, joka on
voimassa vuosina 2002–2006, tutkitaan ja analysoidaan useita erilaisia maahanmuuttoa
koskevia kysymyksiä.

Nämä toimet tukevat myös edellä mainitun raportin valmistelua.

5. PÄÄTELMÄT

Tämän tiedonannon avulla komissio on hoitanut tehtävän, joka sille annettiin Eurooppa-
neuvoston kokouksessa Tampereella, esittämällä yksityiskohtaisia ehdotuksia EU:ssa
oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia koskevien tehokkaiden kotouttamispolitiikko-
jen kehittämisen tukemiseksi sekä täyttänyt sitoumuksen, jonka se teki kevään 2003 ra-
portissaan Eurooppa-neuvostolle maahanmuutto-, kotouttamis- ja työllisyyspolitiikkojen
roolin tarkastelemisesta Lissabonin tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

EU:n valmius hallita maahanmuuttoa ja varmistaa maahanmuuttajien kotoutuminen vaikut-
taa huomattavasti sen yleiseen valmiuteen hallita taloudellista muutosta ja vahvistaa sosi-
aalista yhteenkuuluvuutta lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä. Vaikka sosiaalisen muutok-
sen ja väestönmuutoksen taloudelliset seuraukset tulevatkin kokonaisuudessaan näkyviin
vasta ajan myötä, tarvitsemme nykypäivänä kaukonäköistä lähestymistapaa maahan-
muuttoon, jotta olisimme varautuneita huomisen haasteisiin. Maahanmuutosta voi olla
hyötyä taloudelliselta ja sosiaaliselta kannalta ainoastaan, jos pystytään kotouttamaan
onnistuneesti suurempi osuus maahanmuuttajista; EU:n on käsiteltävä maahanmuuton
haastetta kokonaisvaltaisesti. Olennainen edellytys tulevalle toiminnalle on, että neuvosto
hyväksyy nopeasti jo esitetyt direktiiviehdotukset kolmansien maiden kansalaisten maa-
hanpääsyn ja oleskelun edellytyksistä, sillä ne muodostavat tarvittavat oikeuksia koskevat
perussäännökset, joihin kaikkien tulevien kotouttamispolitiikkojen on perustuttava. Tässä
yhteydessä komissio seuraa uutena kotouttamisvälineenä toimivan yhteiskunnan kansa-
laisuus-käsitteen kehittämistä.

Maahanmuuttajien kotouttamista edistävien politiikkojen valtavirtaistamisen periaatteen
mukaisesti monien tehtyjen ehdotuksien tukemista on nyt jatkettava nykyisten EU:n tason

⁹² Ks. etenkin KOM(2003) 226, kohta 3.1 "Edistetään
kansallisen ja eurooppalaisen politiikan johdonmukaista ke-
hitystä", toimenpide 2: "Luodaan avoin koordinoituprosessi
tieteen ja teknologian henkilöresursseja kehittäviä toimia
varten. Erityisesti keskitytään 3 prosentin tavoitteen vai-
kutuksiin. Toiminnalla laajennetaan nykyistä, tutkijoiden
liikkuvuutta edistävää toimintaa."

politiikkojen ja ohjelmien, etenkin Euroopan työllisyysstrategian, sosiaalista osallisuutta koskeva prosessin sekä sosiaalista syrjäytymistä ja syrjintää torjuvien yhteisön toimintaohjelmien puitteissa. Sillä välin Euroopan pakola israhasto ja kotouttamisen edistämiseen tähtäävät uudet pilottihankkeet takaavat, että erityiset kolmansien maiden kansalaisia koskevat kysymykset, joita on käsiteltävä sellaisina, ovat keskeisellä sijalla, ja antavat tukea kansallisille kotouttamispolitiikoille.

Thessalonikissa 20. ja 21. kesäkuuta 2003 pidettävän Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmien pohjalta komissio pyrkii vahvistamaan politiikan koordinoitua. Se laatii vuosittain raportin yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehittämisessä saavutetusta edistyksestä.

Komissio toimittaa tämän tiedonannon Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle tiedoksi.

LIITE 1

Yhteenvetoraportti jäsenvaltioiden kotouttamispolitiikasta

1. Johdanto

Veriassa pidettiin 28.–29. maaliskuuta 2003 Thessalonikissa 20.–21. kesäkuuta 2003 pidettävää Eurooppa-neuvoston kokousta valmisteleva oikeus- ja sisäasioiden neuvoston epävirallinen kokous, jossa käsiteltiin jäsenvaltioiden kotouttamispolitiikkaa.

Yhteenvedolla täydennetään tiedonantoa maahanmuutosta, kotouttamisesta ja työllisyydestä kokoamalla yhteen tiedot, jotka on saatu jäsenvaltioiden kotouttamispolitiikkaa koskevan kyselyn perusteella. Yhteenvedon perusteella on ilmeistä, että jäsenvaltioiden kotouttamispolitiikan yhteensovittamista on lisättävä.

Raportin perustana on käytetty maahanmuuttajien kotouttamista koskevaa kyselylomaketta⁹³, joka lähetettiin jäsenvaltioille ja unioniin liittymässä oleville maille. Komissio sai kyselylomakkeeseen vastaukset 13 jäsenvaltiolta⁹⁴ ja kahdeksalta liittymässä olevalta maalta⁹⁵. Vastauksissa annettujen tietojen ja yksityiskohtien määrä vaihtelee suuresti. On kuitenkin ilmeistä, että sekä liittymässä olevien maiden että Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja kotouttamispolitiikan alalla. Tämä ei ole yllättävää Euroopan maiden erilaisen maahanmuuttohistorian takia.

2. Yhteenveto kyselylomakkeeseen annetuista vastauksista

2.1 Uusien maahanmuuttajien vastaanotto

Kansallisia kotouttamisohjelmia sovelletaan pääasiassa maissa, joissa maahanmuutto liittyy useimmiten perheiden yhdistämiseen tai humanitaarisiin syihin. Näissä maissa uusilla maahanmuuttajilla ei ole työpaikkaa tiedossa ennen maahan saapumista ja he puhuvat harvoin vastaanottavan maan kieltä sinne saapuessaan. Kyseisten maiden sosiaalipalvelujärjestelmät ovat lisäksi yleensä erittäin kehittyneitä. Muissa maissa näitä aiheita ei näytetä pidettävän ensisijaisina, vaan ongelmat näyttävät liittyvät ennemminkin asianmukaisen infrastruktuurin (esim. asunto-, sosiaali- ja terveydenhoitopalveluiden) tarjoamiseen työvoimamuuttajien kotouttamiseksi.

2.1.1 Kotouttamispolitiikan tavoitteet

Kotouttamispolitiikasta esitetyt kuvaukset eroavat luonnollisesti toisistaan. Näyttää kuitenkin siltä, että jäsenvaltiot ovat yleisesti ottaen yhtä mieltä kotouttamispolitiikan pää tavoitteista, jotka ovat maahanmuuttajien mahdollisuus itsenäiseen elämään ja riittävään toimeentuloon sekä aktiiviseen osallistumiseen eri elämänalueisiin.

2.1.2 Kuvaus kotouttamispolitiikasta

Esimerkiksi Suomessa, Tanskassa ja Alankomaissa annettiin kotouttamista koskevaa lainsäädäntöä vuosina 1998 ja 1999. Myös Itävallassa ja Saksassa on tehty äskettäin kotouttamista koskevia lakialoitteita. Lainsäädäntö tarjoaa kansalliselle kotouttamispoli-

⁹³ Kyselylomakkeessa ei otettu huomioon pakolaisten kotouttamista. On huomattava, että pakolaisten ja maahanmuuttajien kohtelussa ei monissa maissa ole eroja kotouttamisen osalta.

⁹⁴ Belgia ja Ranska eivät vastanneet kyselylomakkeeseen.

⁹⁵ Puola ja Unkari eivät vastanneet kyselylomakkeeseen.

tiikalle yleispuitteet, joissa eri toimijat voivat suunnitella paikallisiin erityisolosuhteisiin ja yksilöllisiin tarpeisiin mukautettuja toimenpiteitä. Kansallisissa kotouttamisohjelmissa on yleensä kolme pääosiota: kielikoulutus, valmistavia tai johdatuskursseja sekä työmarkkinoille valmistavia ammatillisia kursseja. Ohjelmat, jotka ovat tietyiltä osin pakollisia, on useimmiten mukautettu maahanmuuttajan erityistarpeisiin. Maahanmuuttaja kutsutaan haastatteluun, jossa arvioidaan hänen pätevyytensä, koulutuksensa, käytännön kokemuksensa ja kielitaitonsa. Haastattelun perusteella tehdään päätös siitä, mitä osatekijöitä yksilölliseen kotouttamisohjelmaan olisi sisällytettävä. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole toimittaneet tietoja kotouttamisohjelmiansa kestosta, joka näyttää vaihtelevan. Ohjelmien kesto on kuitenkin useimmiten 2–3 vuotta. Esimerkiksi Saksan uuden maahanmuuttolakesityksen mukaisesti maahanmuuttajilla on lakisääteinen oikeus osallistua kotouttamiskurssille, joka sisältää kielikoulutusta ja ohjausta. Ohjauskurssin tarkoituksena on antaa tietoja Saksan oikeusjärjestelmästä, kulttuurista ja historiasta. Tanskassa ohjauskurssi on kielikoulutuksen kiinteä osa ja maksuton kaikille maahanmuuttajille.

Muissa jäsenvaltioissa ei ole annettu lainsäädäntöä, jossa määritettäisiin puitteet maahanmuuttajien kotouttamista koskeville kansallisille ohjelmille. Myös näissä maissa on kuitenkin pyritty kehittämään kotouttamista edistävää kansallista politiikkaa.

Ruotsissa⁹⁶ hallitus päätti vuonna 1997 keskittää enemmän voimavaroja kotouttamiseen ja perustaa kotouttamispolitiikkansa valtavirtaistamiseen. Lähtökohtana ovat yhtäläiset oikeudet, vastuualueet ja mahdollisuudet kaikille ja kotouttamisen ottaminen huomioon kaikilla politiikan osa-alueilla. Kotouttaminen olisi ulotettava yhteiskunnan kaikille päivitäisille toiminta-aloille. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on otettu käyttöön paljolti samankaltainen, rotuun ja rotujen välisiin suhteisiin perustuva monikulttuurinen lähestymistapa kotouttamiseen. Maalla on pitkät perinteet maahanmuuton kohdemaana. Maahanmuuttopolitiikan rinnalla on annettu säädöksiä ja normeja, joilla edistetään pääasiassa rotujen tasa-arvoisuutta ja yhtäläisiä mahdollisuuksia esimerkiksi työllisyyden, koulutuksen, asumisen ja hyvinvoinnin alalla maahanmuuttajien ja heidän jälkeläistensä elämäntilanteen parantamiseksi. Irlannissa on päädytty paljolti samanlaiseen lähestymistapaan kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. On huomattava, että tähän mennessä kaikilla Irlantiin saapuvilla maahanmuuttajilla on työpaikka tiedossa ennen maahantuloa. Kotouttaminen keskittyykin pääasiassa työmarkkinoille.

Kreikka käynnisti äskettäin maassa laillisesti oleskelevien maahanmuuttajien yhteiskuntaan sopeutumista koskevan yhdenmetyntoimintaohjelman (2003–2006) osana kansallista maahanmuuttopolitiikkaa. Toimintasuunnitelma muodostuu toimenpiteistä, joita toteutetaan kuudella pääalalla: tiedotus, työmarkkinat, kulttuuri, koulutus ja kieli, terveydenhoitopalvelut ja väliaikainen majoitus. Osana työmarkkinaaloitteita Kreikka kehittää parhailaan maahanmuuttajien ammattipätevyyden rekisteröintijärjestelmää ja toteuttaa toimia yrittäjyyden tukemiseksi.

Myös Espanja toteuttaa parhailaan kattavaa kansallista maahanmuutto-ohjelmaa, joka kattaa vuodet 2001–2004. Ohjelmassa on yksilöity joitakin kehitettäviä kohdealoja. Näitä ovat maahanmuuttajien oikeuksien kattava turvaaminen (sairaanhoito, koulutusjärjestelmä, perheiden yhdistäminen ja uskonnonvapaus), oikeus hakea kansalaisuutta, pääsy työmarkkinoille, tilapäiset asumisjärjestelyt, kotouttamiskysymyksiin liittyvien kansallisten järjestelmien kehittäminen (kansallisten, paikallisten ja alueellisten viranomaisen sekä

⁹⁶ Ruotsissa on käytössä pakolaisten kotouttamista koskeva ohjelma, joka vastaa Suomen, Tanskan ja Alankomaiden maahanmuuttajiin soveltamaa kotouttamisohjelmaa.

kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan välistä vuoropuhelua lisäävien järjestelyiden kehittämiseksi) sekä rasismien ja muukalaisvihan torjunta. Kansallisella tasolla toteutettavien toimenpiteiden lisäksi myös aluehallitukset soveltavat ohjelmia, joihin sisältyy maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyviä toimenpiteitä. Espanjan kaikki suurimmat kaupungit ovat laatineet kotouttamisohjelmia.

Portugalissa vasta perustettu maahanmuuton ja etnisten vähemmistöjen päävaltuuskunta vastaa Portugalin kansallisen kotouttamispolitiikan kehittämisestä ja on tehnyt jo monia aloitteita. Pääpaino on ollut erityisesti vasta saapuneille maahanmuuttajille suunnatun tiedotuksen lisäämisessä. Portugalissa kansalaisjärjestöillä on yleensä tärkeä asema kotouttamistoimenpiteiden toteuttamisessa. Ne järjestävät kotouttamishankkeita, tarjoavat kielikoulutusta ja auttavat majoituksen hankinnassa.

Portugalilain tavoin myös Italia tukeutuu kansallisen kotouttamispolitiikan täytäntöönpanossa suurelta osin kansalaisyhteiskuntaan ja erityisesti laajaan kansalaisjärjestöyhteisöön, jolla on keskeinen rooli sosiaalipalveluiden ja asuntojen tarjoamisessa. Kansallisella, maakunnallisella ja paikallisella tasolla on käynnistetty kotouttamishankkeita julkisin varoin.

Luxemburg hyväksyi vuonna 1993 lain ulkomaalaisten kotouttamisesta. Laissa säädetään ulkomaalaisten yhteiskunnallista, taloudellista ja kulttuurista sopeutumista helpottavien koordinoitujen ohjelmien käyttöönotosta. Ulkomaalaisten osuus väestöstä on Luxemburgissa huomattavasti EU:n muita jäsenvaltioita suurempi. Maassa puhutaan lisäksi kolmea virallista kieltä. Pääpaino on asetettu ulkomaalaisten lasten kotouttamisohjelman kehittämiseen (maahanmuuttajalasten osuus oppilaiden kokonaismäärästä on 38 prosenttia) yleisen koulutuksen, kolmikielisuuden ja yhtäläisten mahdollisuuksien periaatteiden pohjalta.

2.1.3 Pakolliset osat

Jäsenvaltioiden kansallisiin kotouttamisohjelmiin sisältyy yleensä pakollisia osia. Tanskassa ja Itävallassa maahanmuuttajia vaaditaan tekemään eräänlainen kotouttamissopimus ja noudattamaan sitä (jos maahanmuuttaja osallistuu kansalliselle kotouttamiskurssille, sopimuksen noudattamisedellytykset täyttyvät). Sopimuksen mukaisten vaatimusten jääminen täyttymättä vaikuttaa kielteisesti oleskeluluvan uusimiseen. Itävallassa maahanmuuttajien on itse maksettava kotouttamisohjelman kustannukset, mutta valtio korvaa niistä enintään 50 prosenttia, jos maahanmuuttaja täyttää kotouttamissopimuksen vaatimukset 18 kuukauden kuluessa. Saksan uuden maahanmuuttoasetuksen tultua voimaan maahanmuuttajien edellytetään osallistuvan kotouttamisohjelman kustannuksiin (maksukykynsä rajoissa). Ohjelman jääminen suorittamatta voi vaikuttaa kielteisesti oleskeluluvan uusimiseen. Saksassa ja Alankomaissa maahanmuuttajille annetaan todistus kotouttamiskurssin suorittamisesta. Saksassa todistus voi lyhentää kansalaisuuden myöntämiseen vaadittavaa aikaa tavanomaisesta kahdeksasta vuodesta seitsemään vuoteen. Kotouttamisohjelmaan osallistumattomuudesta määrätään yleensä seuraamuksia maissa, joissa maahanmuuttajille maksetaan sosiaaliavustuksia ohjelman ajalta. Seuraamuksessa voi olla kyse sosiaaliavustuksen alentamisesta tai hallinnollisesta sakosta niiden maahanmuuttajien osalta, joilla on riittävä toimeentulo.⁹⁷

⁹⁷ Tätä sovelletaan kuitenkin sekä kansalaisiin että maahanmuuttajiin niissä maissa, joissa maahanmuuttajat joutuvat käyttämään yleispalveluita, jos he eivät osallistu työmarkkina-toimintaan.

2.1.4 Ohjelmien toteuttamisesta vastaavien viranomaisten organisaatio

Kaikissa jäsenvaltioissa kotouttamispolitiikan täytäntöönpano on annettu paikallis- tai alueviranomaisten tehtäväksi. Toimenpiteiden/ohjelmien rahoitusvastuun jakamisessa on kuitenkin suuria eroja jäsenvaltioiden välillä. Joissakin maissa sekä alue- että paikallisviranomaisilla ja joissakin (esimerkiksi Espanjassa ja Alankomaissa) myös suurilla kaupungeilla on ohjelmien/toimenpiteiden rahoitusta koskevaa toimivaltaa. Saksassa valtio laatii kotouttamisohjelmien täytäntöönpano-ohjeet, mutta varsinainen täytäntöönpano on julkisten ja yksityisten organisaatioiden vastuulla. Valtio, liittohallitukset ja paikallisviranomaiset sekä työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunnan edustajat aikovat kehittää yhteistyössä koko maan kattavan kotouttamisohjelman, jonka puitteissa kotouttamiseen liittyviä palveluita tarjotaan. Tanskassa ja Suomessa kokonaisvastuu kotouttamisohjelmista on kunnilla, jotka voivat kuitenkin pyytää julkisia tai yksityisiä organisaatioita avustamaan niitä ohjelmien toteutuksessa.

2.1.5 Rahoitus

Eräät jäsenvaltiot eivät ole toimittaneet tarkkoja tietoja kotouttamispolitiikan täytäntöönpanoon vuosittain käytetyistä varoista. Kuten taulukosta nähdään, jotkin maat käyttävät suuria summia maahanmuuttajien kotouttamiseen. Koska kyseisten summien käyttötarkoituksesta ei kuitenkaan ole annettu täsmällisiä tietoja ja summat vaihtelevat maahanmuuttajien määrän ja maan koon mukaan, lukujen vertailu on vaikeaa eikä niiden perusteella voida tehdä yhteneväisiä päätelmiä.

Jäsenvaltio	Vuosi	Talousarvio
Itävalta		Ei tietoja
Belgia		Ei tietoja
Tanska	2002	Pakolaisia ja maahanmuuttajia koskevien kansallisten kotouttamisohjelmien kokonais-talousarvio: 493 milj. euroa
Suomi		Ei tietoja
Ranska		Ei tietoja

Saksa		Liittovaltion talousarviossa kansallisiin kotouttamiskursseihin varattu määrä: 169 milj. euroa Lisärahoitusta saatavilla osavaltioiden tasolla.
Kreikka	2003	Uuden kokonaisvaltaisen toimintasuunnitelman vuotuinen talousarvio: 65 milj. euroa
Irlanti		Ei tietoja
Italia	2002	Yhteiskuntaan sopeuttamisen rahastosta eri tasoilla toteutettaville hankkeille myönnettävä rahoitus: 42 milj. euroa
Luxemburg		Ei tietoja
Alankomaat	2002	Uusien maahanmuuttajien kotouttamiseen varattu talousarvio: 165 milj. euroa "Vanhoja" maahanmuuttajia koskeva talousarvio: 100 milj. euroa
Portugali		Ei tietoja
Espanja		Ei tietoja
Ruotsi	2002	Pakolaisten ja uusien maahanmuuttajien vastaanotto: 219 milj. euroa
Yhdistynyt kuningaskunta		Ei tietoja

2.2 Maahanmuuttajien kotouttamista koskevat keskipitkän ja pitkän aikavälin järjestelyt

Tähän kysymykseen vastanneet jäsenvaltiot viittasivat yleensä maahan äskettäin saapuneita maahanmuuttajia koskeviin järjestelyihin (joita kuvaillaan edellä) käsitellessään myös tähän ryhmään kokonaan tai osittain sovellettavia kotouttamistoimenpiteitä. Maahanmuuttajat, joita ei enää luokitella uusiksi tulokkaiksi, kuuluvat yleensä yleispalveluiden (esimerkiksi työvoima- ja sosiaalipalvelut) asiakasryhmään. Tähän maahanmuuttajaryhmään sovellettava politiikka perustuu näin ollen usein erityisryhmille ja erityistarpeisiin suunnattuihin hankkeisiin. Aloitteet sisältävät toimenpiteitä, jotka koskevat koulutusta, työllisyyttä, terveydenhoitoa, hyvinvointia, asumista ja osallistumista yhteiskunnalliseen, kulttuuriseen ja poliittiseen toimintaan. Alankomaissa on otettu käyttöön erityisiä ohjelmia, joilla pyritään estämään etnisten vähemmistöjen muuttuminen uudeksi vähäosaisten yhteiskuntaryhmäksi. Ruotsi ja Saksa mainitsevat vastauksissaan 1970-luvun puolivälissä aloitetut maksuttomat kielikurssit maahanmuuttajille, joiden kielitaito on puutteellinen.

2.3 Työelämään siirtyminen

Saatujen vastausten perusteella jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja työelämään siirtymistä helpottavien toimenpiteiden toteuttamisessa. Erot johtuvat maahanmuuton rakenteesta ja työvoiman kysynnästä. Joissakin jäsenvaltioissa on paljon kysyntää korkeasti koulutetulle työvoimalle kun taas toisissa jäsenvaltioissa tarvitaan vain kouluttamatonta työvoimaa. Samaan aikaan monet jäsenvaltiot pyrkivät löytämään ratkaisun maahanmuuttajien ja erityisesti toisen ja kolmannen sukupolven maahanmuuttajien suhteellisen korkeaan työttömyysasteeseen. Kyseiset erot ovat ratkaisevassa asemassa valittaessa kussakin maassa sovellettavaa lähestymistapaa.

2.3.1 Suunnitellut toimenpiteet

Jäsenvaltiot edistävät työttömien maahanmuuttajien siirtymistä työelämään joko yleisillä poliittisilla toimenpiteillä taikka työelämään siirtymistä tai työrhakuja koskevilla henkilökohtaisilla suunnitelmilla. Saksassa kehitetään sijoittautumissuunnitelmia nuorisotyöttömyyden torjumiseksi erityisesti maahanmuuttajien keskuudessa. Espanjassa on otettu käyttöön maahanmuuttajille suunnattujen työllistämisaloitteiden hyödyntämistä koskevia ohjelmia ja avointen työpaikkojen täyttämiseen tähtääviä maan sisäisiä muutto-ohjelmia. Alankomaissa on asetettu eurooppalaisen työllisyysstrategian mukaisia kansallisia kotouttamistavoitteita. Etnisten vähemmistöjen ja Alankomaista lähtöisin olevien henkilöiden työttömyysasteiden välisen eron puolittamiseksi on kehitetty erityistä työmarkkinapolitiikkaa, jolla etnisten vähemmistöjen työttömyysaste pyritään alentamaan 10 prosenttiin. Myös Suomessa on asetettu syrjinnän torjumista ja sosiaalisten perusoikeuksien edistämistä koskevia tavoitteita lisäresurssien hankkimiseksi maahanmuuttajien ammatillista koulutusta varten.

Itävalta ja Italia ovat ottaneet käyttöön erityisen kiintiöjärjestelmän, jota sovelletaan työvoimaperusteiseen maahanmuuttoon. Yhdistynyt kuningaskunta aikoo ottaa käyttöön uusia järjestelmiä ammattitaidoltaan heikomman tilapäistyövoiman hankkimiseksi maahan, sillä joillakin aloilla on ilmennyt tarvetta työvoimaperusteiseen maahanmuuttoon. Itävallassa sovelletaan vuotuisen kiintiöön perustuvia järjestelmiä sekä pitkälle koulutetun työvoiman että kausityöntekijöiden hankkimiseksi työmarkkinoille. Italiassa työnantajien, jotka työllistävät maahanmuuttajia kiintiöjärjestelmän kautta, on tarjottava maahanmuuttajalle työpaikan lisäksi myös majoitus ja matkaliput.

2.3.2 Työmarkkinaosapuolten osuus

Joissakin jäsenvaltioissa työmarkkinaosapuolet osallistuvat kotouttamistoimenpiteiden valmisteluun ja toteuttamiseen kansallisella ja paikallisella tasolla. Esimerkiksi Espanjassa työmarkkinaosapuolet ovat mukana maan työvoimavajeiden arvioinnissa. Suomessa työmarkkinajärjestöt osallistuvat maahanmuuttajien kotouttamiseen lähinnä neuvoa-antavissa elimissä toimivien edustajiensa välityksellä. Tanskassa hallitus ja työmarkkinaosapuolet ovat tehneet sopimuksen työelämään siirtymistä koskevista toimenpiteistä, joissa korostetaan koordinoitua vastuuta kotouttamisesta. Sopimuksen mukaisesti työehtosopimuksista tehtävistä poikkeuksista voidaan päättää paikallistasolla maahanmuuttajien työelämään siirtymisen helpottamiseksi.

2.3.3 Koordinointi muiden viranomaisten toiminnan kanssa

Alue- ja paikallisviranomaiset ovat yleensä vastuussa maahanmuuttajien kotouttamista koskevan politiikan täytäntöönpanosta. Monissa jäsenvaltioissa jaetaan yleisiä ohjeita kansallisella tasolla ja toimenpiteitä koordinoidaan yksityiskohtaisesti usein yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa.

2.4 Maahanmuuttajien osallistuminen yhteiskuntaelämään

Maahanmuuttajat voivat yleensä osallistua vapaasti yhteiskunta- ja kulttuuritapahtumiin. Heillä on lisäksi mahdollisuus kouluttautua ja osallistua aktiivisesti politiikkaan ja poliittisten puolueiden, yhdistysten, yhteisöjen ja organisaatioiden toimintaan. Suunnilleen puolet jäsenvaltioista on myöntänyt jonkinlaiset poliittiset oikeudet kolmansien maiden kansalaisille. Tietynpituisen (6 kuukaudesta 5 vuoteen) laillisen oleskelun jälkeen maahanmuuttajat voivat äänestää tai asettua ehdolle paikallis- tai kunnallisvaaleissa.

2.4.1 Neuvoa-antavat elimet

Joissakin maissa maahanmuuttajat ja heitä edustavat järjestöt otetaan perinteisesti mukaan päätöksentekoprosesseihin. Lisäksi jäsenvaltiot ovat perustaneet maahanmuuttajille erityisiä neuvoa-antavia elimiä, joilla ei kuitenkaan ole varsinaisia päätöksentekovaltuuksia. Neuvoa-antavien elinten organisaation ja tehtävien välillä on suuria eroja.

Portugaliin on perustettu maahanmuuttoasioiden neuvoa-antava komitea, jonka tehtävänä on varmistaa, että maahanmuuttajia edustavat järjestöt, työmarkkinaosapuolet ja sosiaalisen vastuun periaatteen mukaan toimivat laitokset osallistuvat yhteiskuntaan sopeuttamista koskevan politiikan määrittelyyn ja syrjäytymisen torjuntaan.

Luxemburgissa kansallinen ulkomaalaiskomitea antaa hallitukselle maahanmuuttokysymyksiin liittyviä poliittisia ehdotuksia koskevia neuvoja. Komitea voi lisäksi tehdä hallitukselle ehdotuksia, joiden tarkoituksena on parantaa ulkomaalaisten asemaa. Komitean jäsenistä puolet on ulkomaalaisia, jotka heidän omat etujärjestönsä ovat valinneet. Paikallistasolla kunnat, joiden asukkaista yli 20 prosenttia on ulkomaalaisia, joutuvat perustamaan neuvoa-antavan erityiskomitean.

Tanskassa sovelletaan vastaavaa periaatetta, jonka mukaan kaikkien kuntien on perustettava kotouttamista käsittelevä komitea, jos vähintään 50 henkilöä pyytää sitä. Komitea voi antaa neuvoa-antavia lausuntoja kyseisen kunnan yleisestä kotouttamistoiminnasta. Paikallisten kotouttamista käsittelevien komiteoiden jäsenet valitsevat kansallisen etnisten vähemmistöjen komitean, joka avustaa kotouttamisasioiden ministeriä kotouttamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Suomessa Etnisten suhteiden neuvottelukunnan tehtävänä on seurata kotouttamiseen liittyviä kysymyksiä ja antaa asiantuntijalausuntoja. Neuvottelukunnassa on maahanmuut-

tajien ja Suomen perinteisten etnisten vähemmistöjen sekä eri ministeriöiden, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen edustajia.

Kreikassa ei ole varsinaista neuvoa-antavaa elintä. Äskettäin perustettiin kuitenkin maahanmuuttopolitiikan instituutti, joka kerää tietoja, harjoittaa tutkimustoimintaa ja valvoo maahanmuuttopolitiikkaan liittyviä hankkeita ja toimintaa.

Italiassa on monia neuvoa-antavia elimiä. Kansallisessa maahanmuuttajien kotouttamispolitiikan koordinoitijärjestössä, joka antaa kotouttamispolitiikkaa koskevia neuvoja, on paikallisviranomaisten, maahanmuuttajien ja työmarkkinaosapuolten edustajia. Paikallistasolla maahanmuuttajayhteisön valitsema erityisneuvonantaja valvoo maahanmuuttajien etuja paikallisten aloitteiden käsittelyssä.

2.4.2 Osallistumisen taso

Maahanmuuttajat ovat edustettuina lähes kaikkien jäsenvaltioiden maahanmuuttoasioiden neuvoa-antavissa elimissä. Espanjassa kolmannes tai neljännes maahanmuuttajien edustajista neuvoa-antavissa elimissä on maahanmuuttajia. Tanskassa etnisten vähemmistöjen neuvoston kaikki jäsenet ovat lähtöisin etnisistä vähemmistöistä.

2.5 Syrjinnän torjunta ja tasa-arvoisuus

Kaikki jäsenvaltiot tarkistavat parhaillaan syrjinnän torjuntaa koskevaa lainsäädäntöään tai antavat uutta lainsäädäntöä saattaakseen rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annetun direktiivin (2000/43) 13 artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöä vuoden 2003 loppuun mennessä. Näyttää siltä, että lähes kaikissa jäsenvaltioissa on meneillään kotouttamista edistäviä ja rasismia torjuvia ohjelmia, tiedotuskampanjoita ja erityisohjelmia. Joissakin maissa on tehty Durbanissa (Etelä-Afrikka) vuonna 2001 järjestettyä rasismin vastaisen maailmankonferenssin valmisteluihin liittyviä erityisaloitteita. Alankomaihin on perustettu kansallinen keskusjärjestö, joka osallistuu kansallisen rasisminvastaisen toimintasuunnitelman laadintaan. Suomessa hyväksyttiin vuonna 2001 kansallinen rasisminvastainen toimintasuunnitelma, ja myös Irlanti on laatimassa vastaavaa suunnitelmaa. Monet maat järjestivät vuoden 2001 aikana syrjinnän torjuntakampanjoita. Esimerkiksi Ruotsi ja Saksa ovat myöntäneet varoja rasismin torjuntaa sekä erityisesti lasten ja nuorten tasa-arvoisuutta edistävään kampanjoihin.

Monissa jäsenvaltioissa on myös erityisiä tasa-arvo- tai syrjintäasioiden seuranta- tai neuvontaelimiä. Esimerkiksi Irlannissa tasa-arvoviranomainen jakaa tietoja ja neuvoja henkilöille, jotka tuntevat joutuneensa syrjinnän kohteiksi.

2.6 Onnistunut kotouttaminen

2.6.1 Virallinen määritelmä

Jäsenvaltiot eivät ole laatineet yhteistä määritelmää kotouttamiselle. Ne ovat kuitenkin tietyssä määrin yhtä mieltä siitä, että kotouttaminen koostuu eri tekijöistä ja että sitä on toteutettava kahdensuuntaisena prosessina, jossa ovat mukana sekä maahanmuuttajat että heitä edustavat paikallisyhteisöt. Maissa, joissa on annettu erityistä kotouttamista koskevaa lainsäädäntöä, kotouttaminen voidaan määritellä kyseisen säädöksen puitteissa. Myös tällöin kotouttamiseen viitataan kuitenkin prosessina, jossa on tiettyjä keskeisiä tekijöitä.

Jäsenvaltioiden vastauksissa mainituista osa-alueista voidaan esittää seuraava yhteen-veto:

- demokraattisen yhteiskunnan perusarvojen kunnioittaminen
- oikeus henkilön oman kulttuuri-identiteetin säilyttämiseen
- EU:n kansalaisten oikeuksiin verrattavissa olevat oikeudet ja vastaavat velvollisuudet
- aktiivinen osallistuminen elämän kaikkiin osa-alueisiin tasapuolisista (taloudellisista, yhteiskunnallisista, kulttuurisista, poliittisista ja siviilioikeudellisista) lähtökohdista.

2.6.2 Onnistuneen kotouttamisen avaintekijät

Useimmissa maissa ei ole välineitä kotouttamisen mittaamiseen eikä yleistä standardia onnistuneelle kotouttamiselle. Vastausten mukaan kotouttaminen tapahtuu vähitellen ja etenee kunkin henkilön kohdalla yksilöllisesti.

Alankomaissa onnistuneen kotouttamisen avaintekijä on mahdollisuus riittävään toimeentuloon. Yhdistynyt kuningaskunta ja Itävalta korostavat kansalaisuuden saamisen merkitystä osoituksena kotouttamisen onnistumisesta.

2.6.3 Kotouttamisen pääasialliset esteet

Useimpien jäsenvaltioiden mukaan suurin este onnistuneelle kotouttamiselle on puutteellinen kielitaito. Myös koulutuksen tai muodollisen pätevyyden puuttuminen ja maahanmuuttajien pätevyyden arviointiin ja hyväksymiseen (esim. muissa maissa suoritettujen tutkintojen tunnustaminen) liittyvät vaikeudet mainitaan kotouttamisen esteinä. Joidenkin maiden mukaan yksi tärkeimmistä onnistuneen kotouttamisen esteistä on maahanmuuttajien työttömyys. Kyseiset maat pitävätkin työllistämistä yhtenä tärkeimmistä tavoista sopeuttaa maahanmuuttajat yhteiskuntaan. Alankomaat katsoo, että heikko kielitaito voi johtaa myös etnisiin vähemmistöihin kuuluvien lasten syrjäytymiseen. Suomen mukaan väestön asenteella on suuri vaikutus siihen, kuinka tervetulleiksi uuteen yhteiskuntaan maahanmuuttajat tuntevat itsensä. Suomen mielestä rasismien ja syrjinnän torjunta on keskeisessä asemassa kotouttamisessa. Itävalta mainitsee uskonnon yhtenä (erityisesti naisten) kotouttamisen esteenä.

2.7 Kotouttamismallien seuranta

2.7.1 Erityiset seuranta-elimet

Seuranta on nostettu tärkeään asemaan lähes kaikissa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltiot ovat perustaneet tätä varten erityisiä seurantajärjestelmiä. Kaikki jäsenvaltiot seuraavat kotouttamisprosessia tavalla tai toisella, ja monet maat julkaisevat vuosittain erityisselontekoja, joita käsitellään kyseisten maiden parlamentissa. Maissa, jotka ovat antaneet kotouttamisohjelmia koskevaa kansallista lainsäädäntöä, lainsäädännön täytäntöönpanon edistymistä tai lainsäädännön tarkistamista käsitellään parlamentissa.

Alankomaissa erityinen kotouttamisen seurantajärjestelmä (perus- ja tilastotietoihin perustuva tutkimus) mahdollistaa yleiskatsauksen luomisen etnisten vähemmistöjen asemaan sosiaalisten rakenteiden, kulttuurin ja poliittisten instituutioiden tasolla. Tanskaan on perustettu mietintäryhmä kehittämään kotouttamista koskevia vertailuarvoja. Italiassa parlamentille annetaan vuosittain selonteko tilanteesta maahanmuuttajien kotouttamisessa. Suomi tarkastelee vuosittain maahanmuuttajien työllisyysastetta, elinoloja, koulutusta,

lasten, nuorten ja naisten asemaa sekä maahanmuuttajille tarjottuja sosiaalipalveluita. Saksassa ehdotetun uuden maahanmuuttoasetuksen mukaisen uuden elimen tehtävänä on tarkkailla maahanmuuttajien vastaanotto- ja kotouttamiskapasiteettia sekä muuttoliikkeiden nykysuuntauksia.

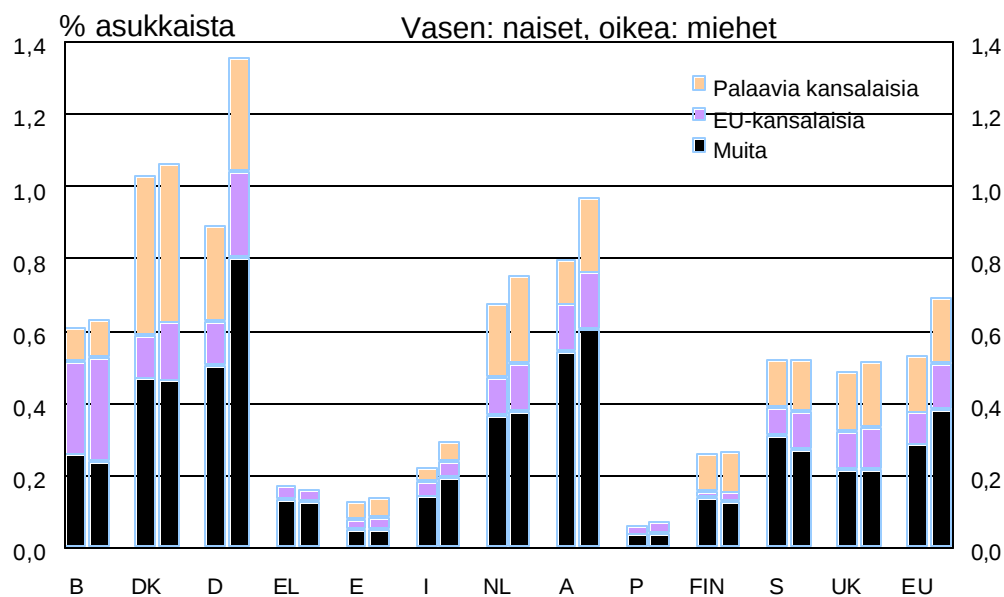
2.7.2 Vastuu seurantaprosessista

Kotouttamisen seurantaa koskeva toimivalta ja vastuu kotouttamispolitiikan täytäntöönpanosta on hajautettu kaikissa jäsenvaltioissa paikallis-, alue- tai kaupunginviranomaisille. Kuten edellä mainittiin, joissakin maissa kotouttamispolitiikan kehittymistä käsitellään parlamentissa ja kokonaisvastuu kotouttamispolitiikasta sekä siten myös politiikan seurantaprosessista ja arvioinnista on usein ministereillä, jotka huolehtivat asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta.

LIITE 2

TILASTOLIITTEET

Kuva 1 Maahanmuuttajat kansalaisuuksittain osuutena maassa asuvasta väestöstä keskimäärin 1995–1999



Kattavuudesta ks. menetelmähuomautukset. EU ilman F, IRL, P.

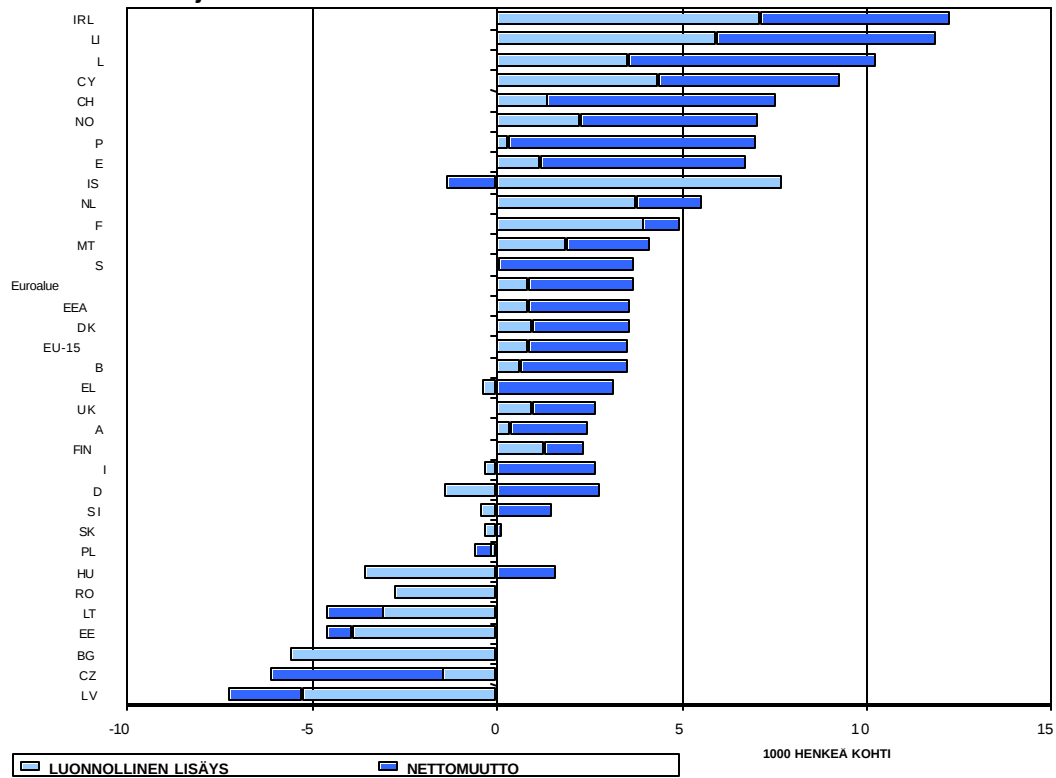
L: palaavat kansalaiset – miehiä 0,3, naisia 0,2; EU-kansalaiset – miehiä 2,1, naisia 1,6;

Ei-EU-kansalaisia – miehiä 0,6, naisia 0,7

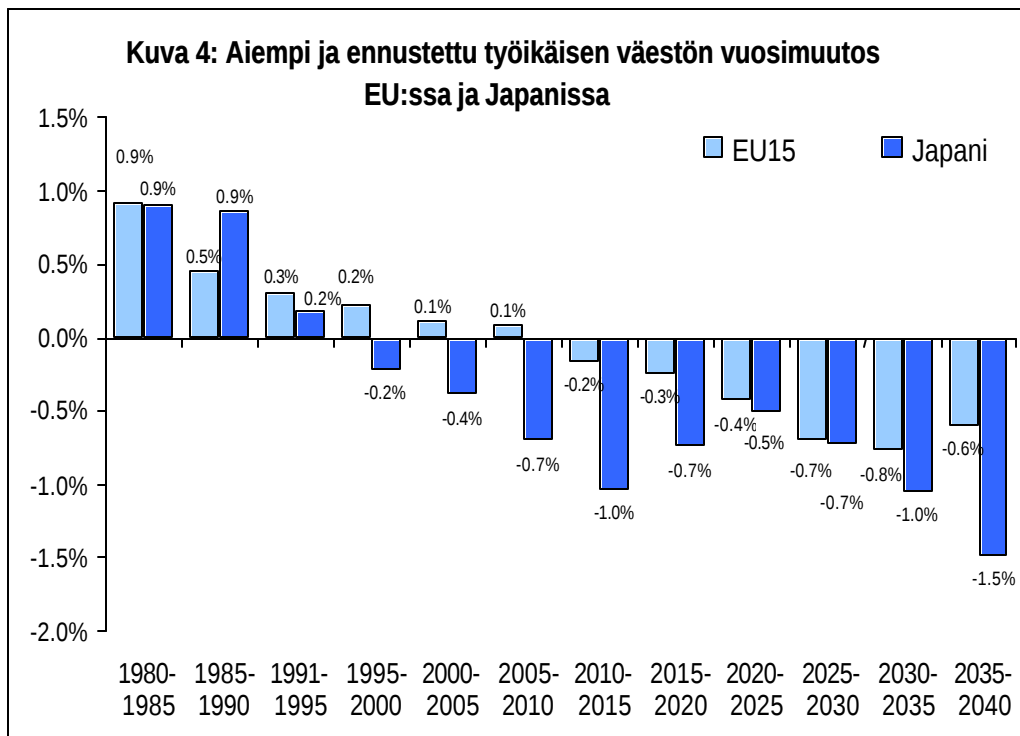
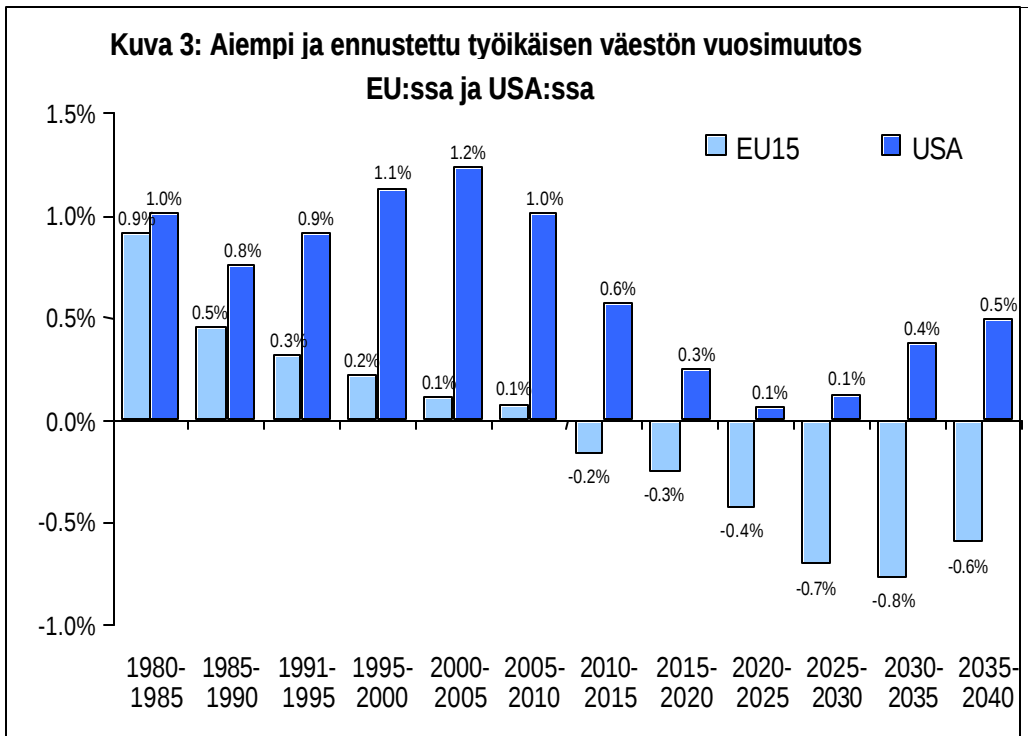
Lähde: Eurostat. Julkaisusta *Statistics in focus – Women and men migrating to and from the EU – Theme 3 – 2/2003*

Kuva 2: Bruttoväestönkasvu 2002

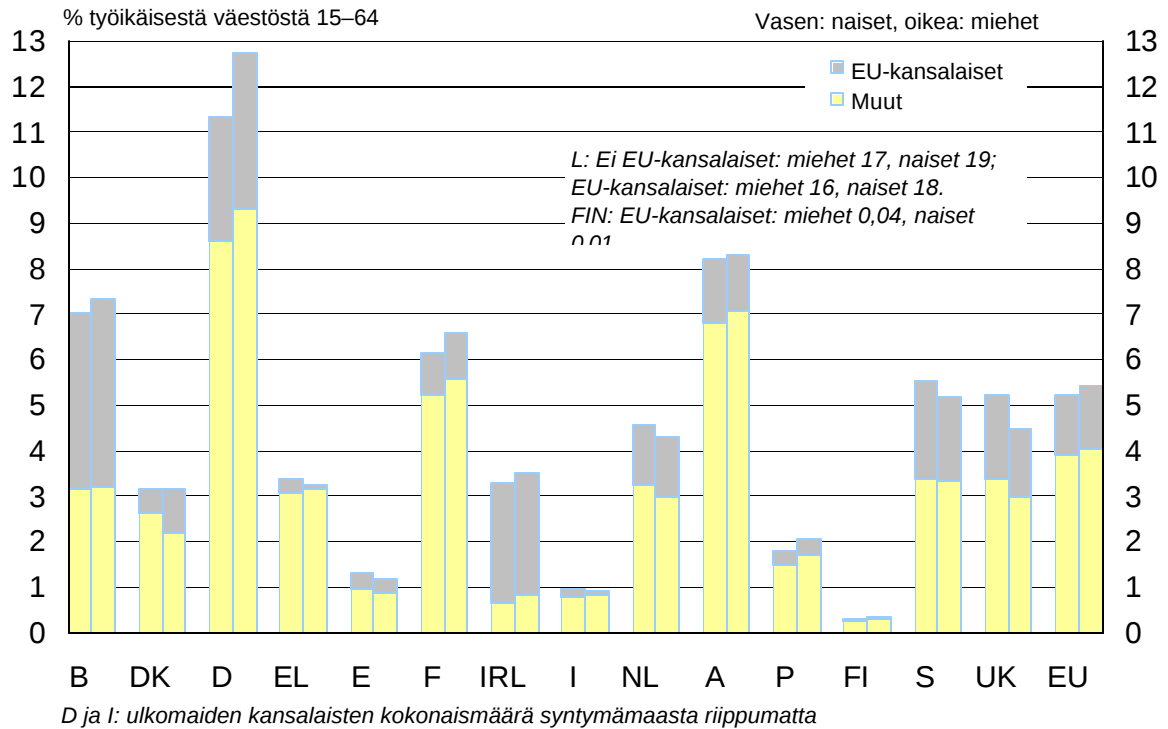
Luonnollisen lisän ja nettomuuton suhteellinen osuus



Lähde: Eurostat. Julkaisusta Statistics in focus – First demographic estimates for 2002 – Theme 3 – 25/2002



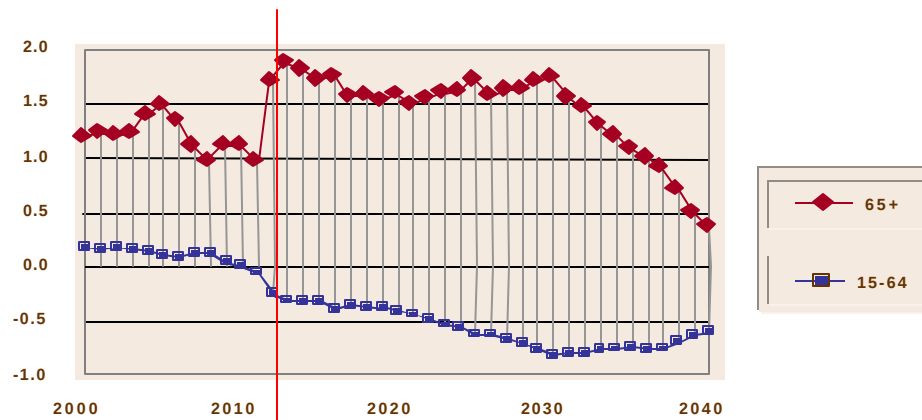
Kuva 5 Ulkomaiden kansalaisten osuus työikäisestä väestöstä 2000



Lähde: Eurostat. Julkaisusta Statistics in focus – Women and men migrating to and from the EU – Theme 3 – 2/2003

Kuva 6

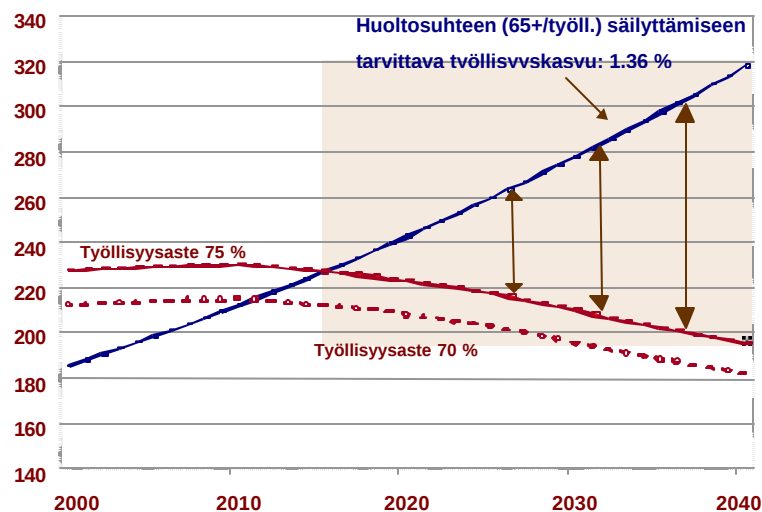
Yli 65-vuotiaan ja 15-64-vuotiaan väestön vuosikasvu, EU25, 2000-2040



Lähde: Eurostat

Kuva
7

Väestön vähentyminen ja työllisyyden kasvupotentiaali EU25, 2000-2040

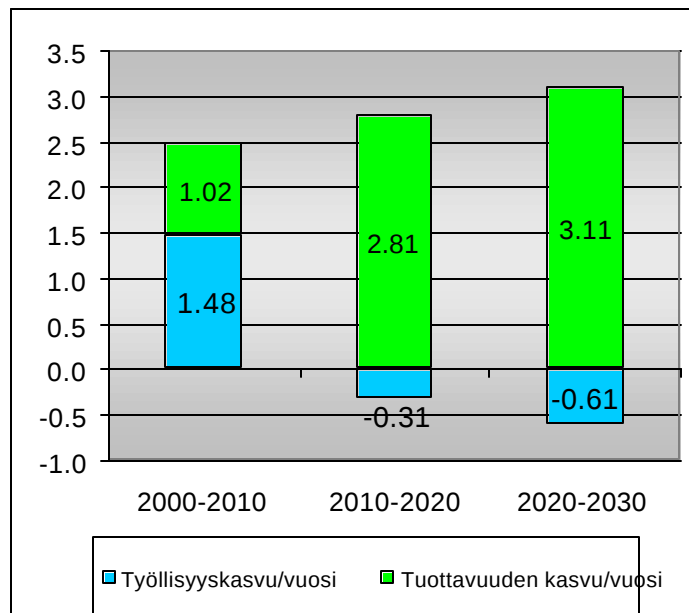


Lähde: Eurostat

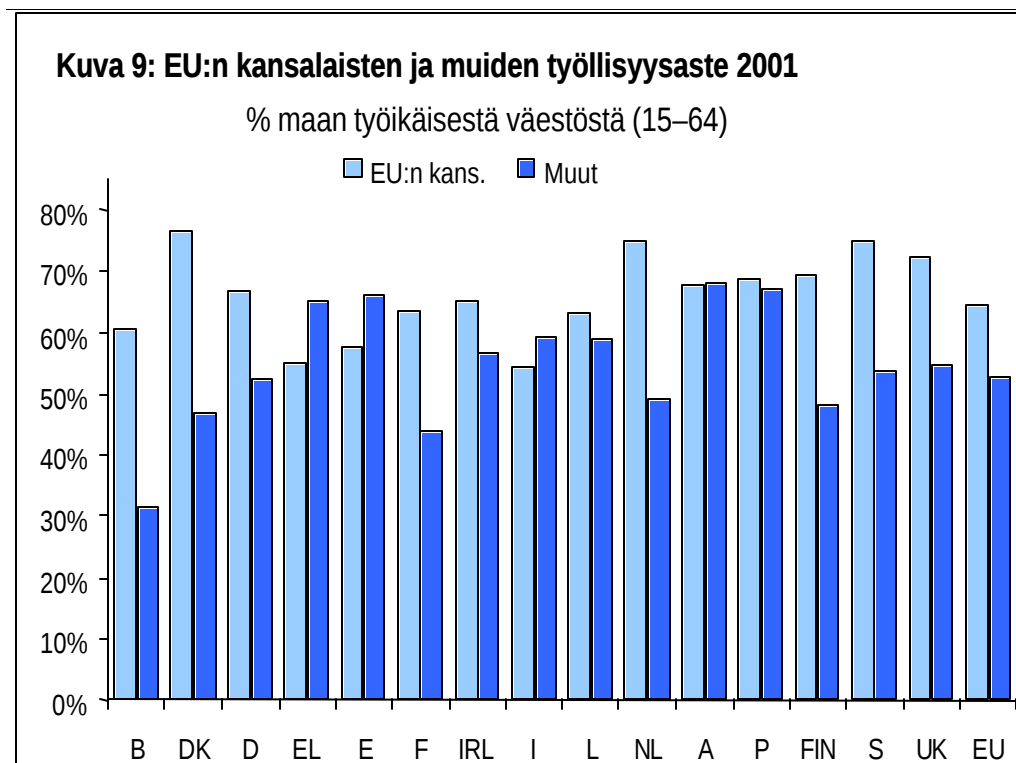
Kuva 8: Työllisyyden ja tuottavuuden suhteellinen vaikutus kasvuun

Työllisyyden ja tuottavuuden kasvu: työllisyysasteeksi oletetaan 70 %
vuosina 2010–2030 ja vuosittaisen talouskasvun oletetaan pysyvän
keskimäärin 2,5 prosentissa

EU25



Lähde: Eurostat. Simulaatiot perustuvat Eurostatin demografiseen perusskenaarioon



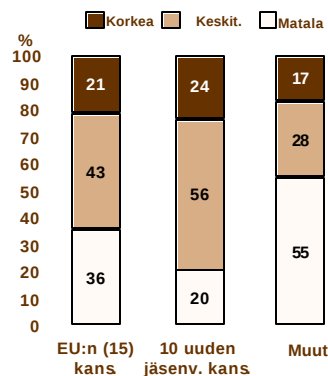
Lähde:

Työvoimatutkimus, Eurostat.

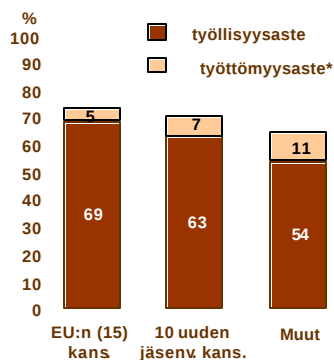
Kuva 10

Maahanmuuttajien koulutustaso ja työllisyys- ja työttömyysaste EU:ssa (15) v. 2000

Jakautuminen koulutustasoittain, 25–64-vuotiaat, EU15, 2000



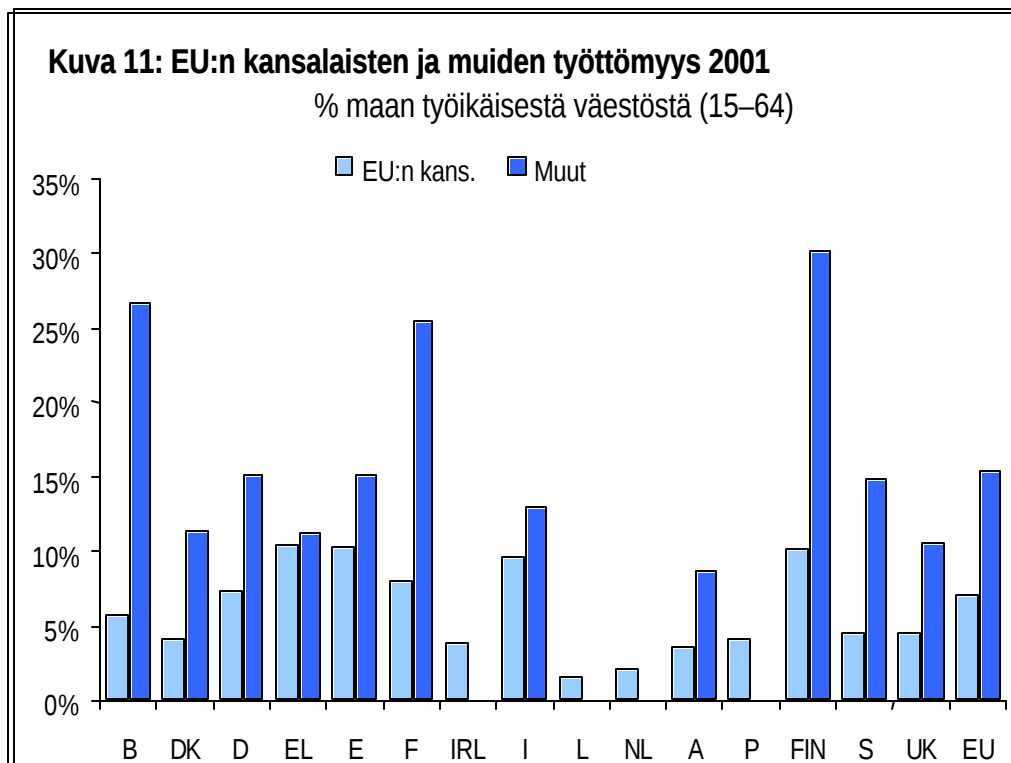
Työllisyys- ja työttömyysaste* 25–64-vuotiaat



* Työttömiä väestöstä prosentteina

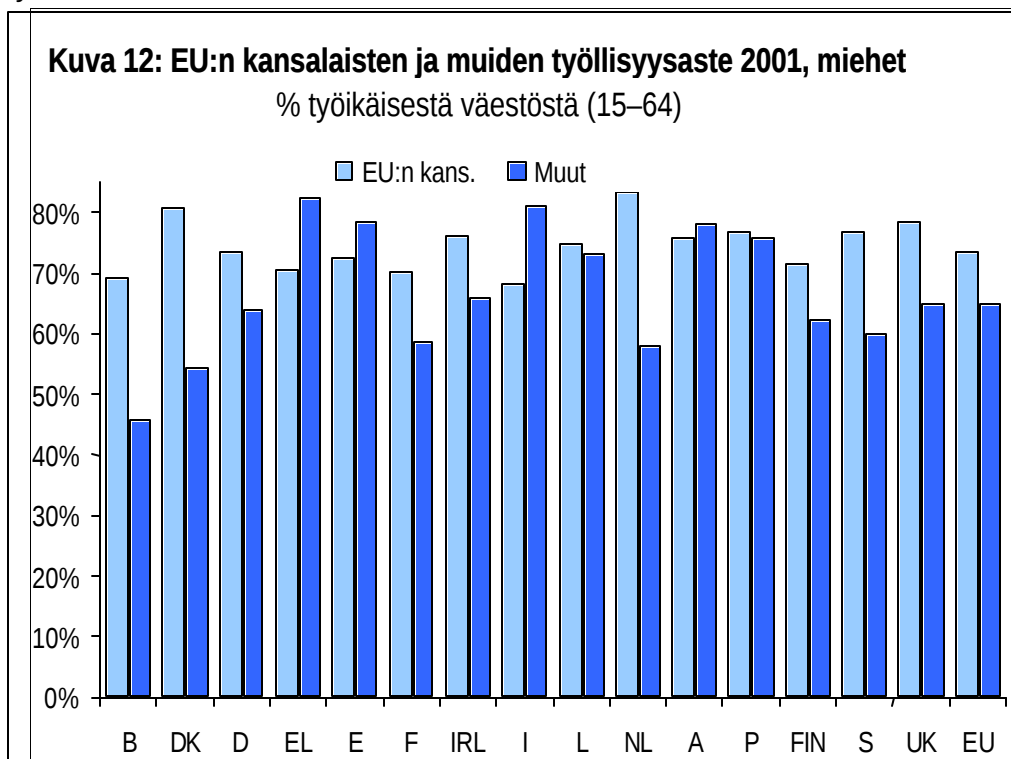
Lähde: Eurostat (työvoimatutkimus 2000)

Virhe. Tuntematon asiakirjan ominaisuuden



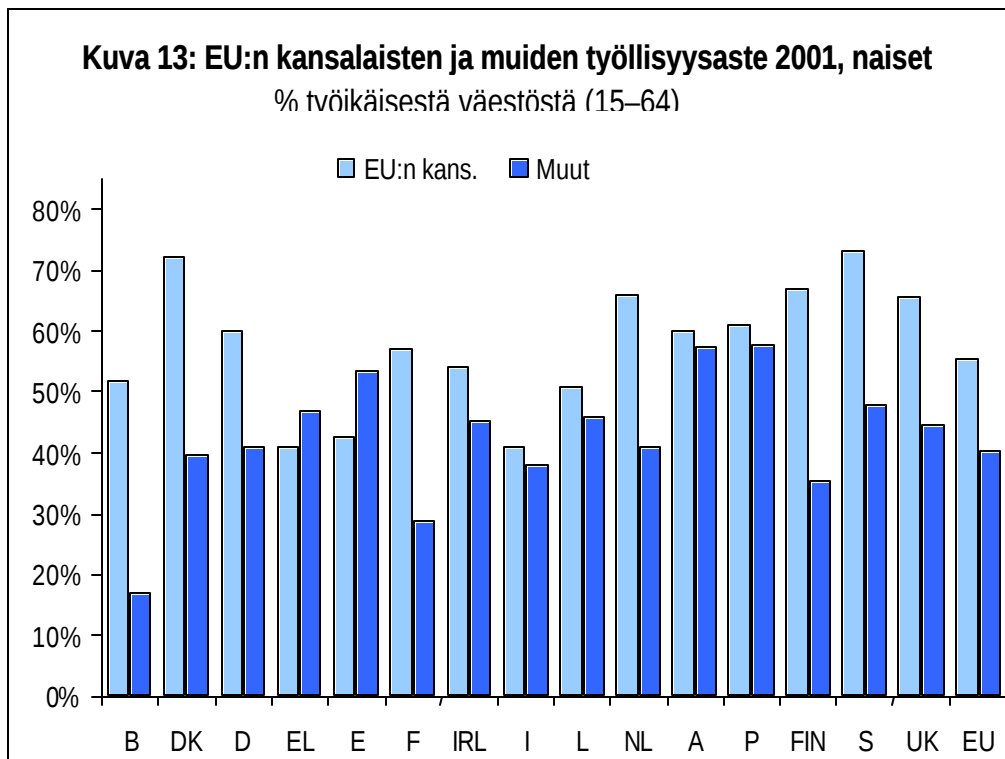
Lähde:

Työvoimatutkimus, Eurostat.



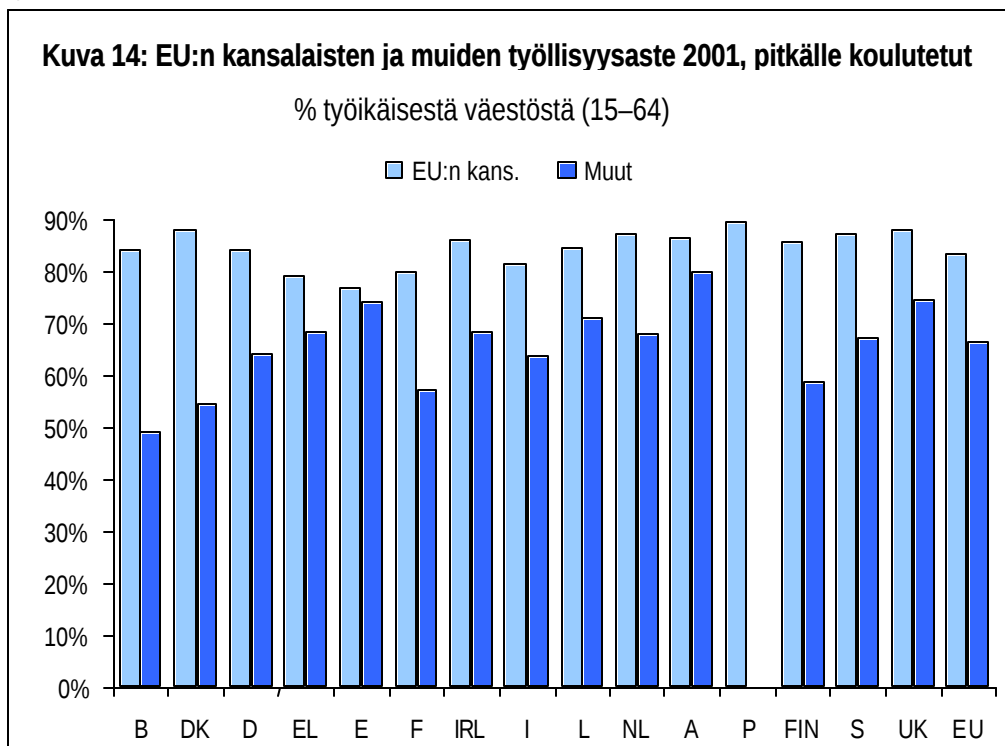
Lähde:

Työvoimatutkimus, Eurostat.



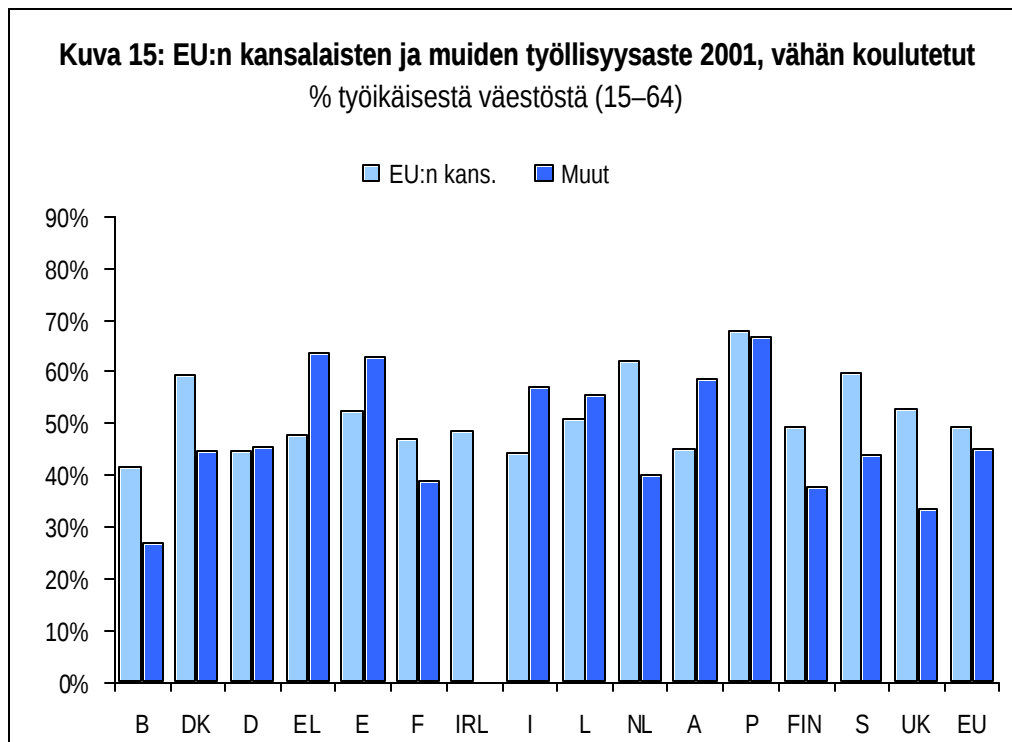
Lähde:

Työvoimatutkimus, Eurostat.



Lähde:

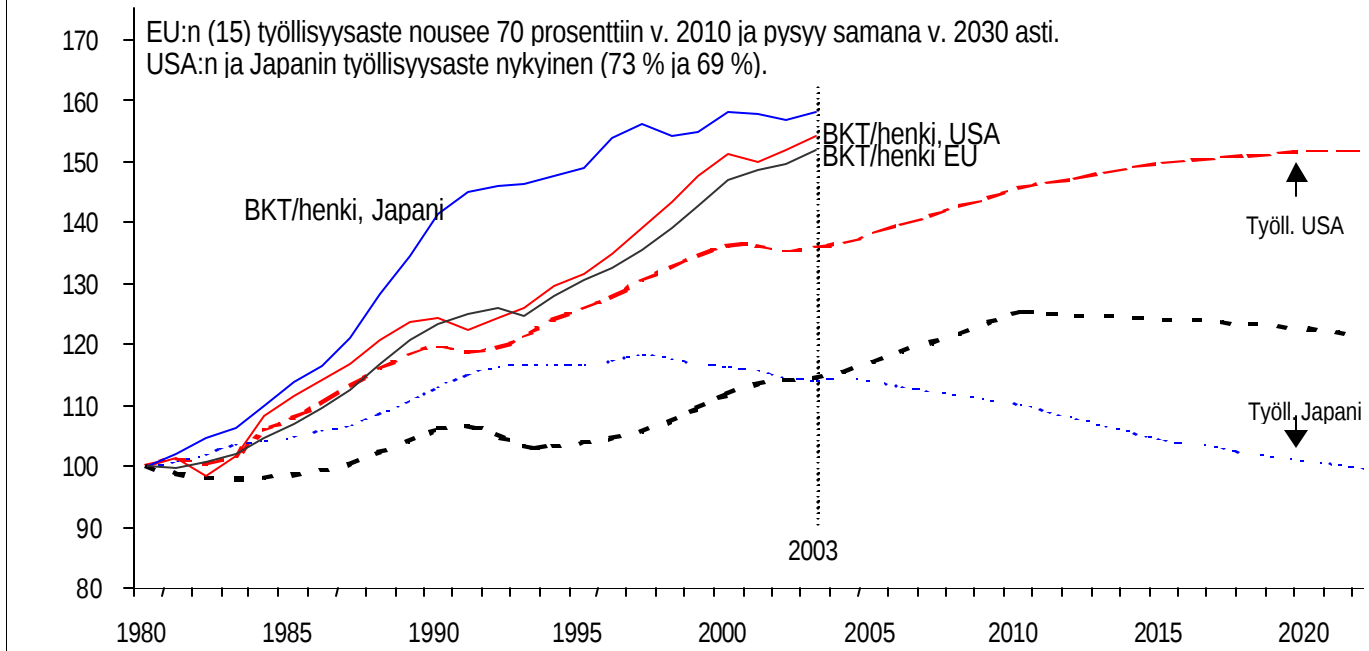
Työvoimatutkimus, Eurostat.



Lähde:

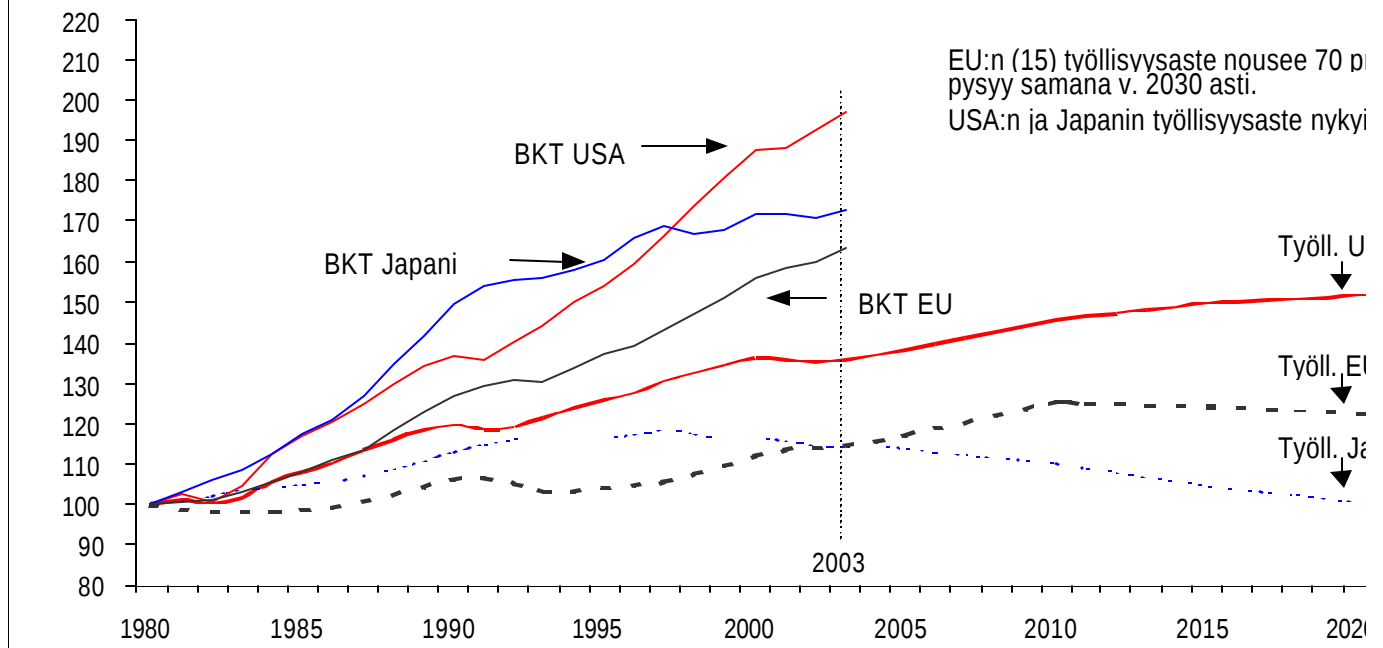
Työvoimatutkimus, Eurostat.

Kuva 16: Kokonaistyöllisyyden ja BKT:n/henki kehitys EU:ssa, USA:ssa ja Japanin työikäisen väestön muutosten vaikutukset työllisyyteen (1980=100)



Huom. Japanin ja USA:n työllisyysasteeksi on asetettu vuodelle 2004 ennustettu arvo (kansantalouden tilinpidot ja Ameco-tietokanta). Japanin osalta kansantalouden tilinpidon mukainen työllisyysaste (74 %) poikkeaa OECD:n työllisyyskatsauksen arvosta (69 %). OECD:n arvioima aste on todennäköisesti verrattavissa EU:n ja USA:n asteisiin, mutta pitkän aikavälin suuntauksia arvioitaessa on käytettävä perustana kansantalouden tilinpitoa. *Lähteet:* Siviiliväestön kokonaistyöllisyys (kotimaa), kansantalouden tilinpidot, Ameco-tietokanta, komission yksiköt. Tähänastiset muutokset työikäisessä väestössä, Ameco-tietokanta. EU:n (15) työikäisen väestön ennustetut muutokset, Eurostatin väestöennuste EU:lle (15) (v. 1999 laitos). USA:n ja Japanin työikäisen väestön muutosennusteet, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, YK:n pääsihteeristö, World Population Prospects, for the US and Japan. BKT:n per capita reaali muutokset 1980–2003, kansantalouden tilinpidot, Ameco-tietokanta, komission yksiköt.

**Kuva 17: Kokonaistyöllisyyden ja BKT:n kehitys EU:ssa, USA:ssa ja Japanissa
työikäisen väestön muutosten vaikutukset työllisyyteen (1980=100)**



Huom. Japanin ja USA:n työllisyysasteeksi on asetettu vuodelle 2004 ennustettu arvo (kansantalouden tilinpidot ja Ameco-tietokanta). Japanin osalta kansantalouden tilinpidon mukainen työllisyysaste (74 %) poikkeaa OECD:n työllisyyskatsauksen arvosta (69 %). OECD:n arvioima aste on todennäköisesti verrattavissa EU:n ja USA:n asteisiin, mutta pitkän aikavälin suuntauksia arvioitaessa on käytettävä perustana kansantalouden tilinpitoa. Lähteet: Siviiliväestön kokonaistyöllisyys (kotimaa), kansantalouden tilinpidot, Ameco-tietokanta, komission yksiköt. Tähänastiset muutokset työikäisessä väestössä, Ameco-tietokanta. EU:n (15) työikäisen väestön ennustetut muutokset, Eurostatin väestöennuste EU:lle (15) (v. 1999 laitos). USA:n ja Japanin työikäisen väestön muutosennusteet, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, YK:n pääsihteeristö, World Population Prospects, for the US and Japan. BKT:n per capita reaali muutokset 1980–2003, kansantalouden tilinpidot, Ameco-tietokanta, komission yksiköt.



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 12 June 2003

**10293/03
ADD 1**

**MIGR 46
SOC 256**

COVER NOTE

from : Secretary-General of the European Commission,
signed by Mrs Patricia BUGNOT, Director

date of receipt : 6 June 2003

to : Mr Javier SOLANA, Secretary-General/High Representative

Subject: Commission staff working paper
Extended Impact Assessment on the Communication on immigration,
integration and employment

Delegations will find attached Commission document SEC(2003) 694.

Encl.: SEC(2003) 694



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 3.6.2003
SEC(2003) 694

COMMISSION STAFF WORKING PAPER

Extended Impact Assessment

on the

Communication on immigration, integration and employment

{COM(2003)336 final}

EXTENDED IMPACT ASSESSMENT

ON THE

COMMUNICATION ON IMMIGRATION, INTEGRATION AND EMPLOYMENT

1. INTRODUCTION

The purpose of this brief introductory section is to detail the approach taken in assessing the impact of the Communication on immigration, integration and employment. It must be underlined that this document aims at setting a framework for the development of a strategy on immigration, integration and employment at European level. The Communication is therefore intended as a general policy document, which will be the starting point of an open discussion between relevant stakeholders on how to deal with these issues; on the types of objectives to be set; and on the merits of the different policy alternatives.

In essence, it can therefore be said that the objectives of the Communication are to prepare for the follow-up to be given to this particular policy area at European level. To assess the impact of such a document has proven rather difficult: indeed it can be said that the Communication itself could be considered as an exercise in assessing the potential impacts of EU action in this field. Some overlap between the impact assessment report and the drafting of the Communication is therefore unavoidable.

In carrying out the impact assessment, we have thus considered the general objective the EU pursues in developing a strategy on immigration, integration and employment, rather than analysing the impact of each possible policy alternative. In other words, we have considered the impacts of greater integration of third-country nationals in society and in employment, both for the particular target groups and for the EU at large. This option has allowed us to use the impact assessment exercise to: clarify the logical relations between problem identification and objective setting; identify the underlying assumptions; detail the list of potential impacts at different levels. When detailing these impacts, we have also tried to specify the links to the different policy options envisaged in the proposal. Where this has been possible, an account is given under section 5 below.

The impact assessment was an internal exercise, with the involvement of both operational services and units with experience in evaluation matters. It was based on existing information, but included brainstorming sessions whose results have been annexed to this report (annexes 1 and 2). The results of the consultation process described under point 7 below have also been integrated in the impact assessment – it is expected though that the debate around the Communication itself will enrich the analysis of potential impact of further integration of third country nationals.

To conclude, the impact assessment exercise has contributed to the policy-making process by increasing its transparency but given that the Communication was intended as a general policy documents, it had to stay at a very broad level.

2. WHAT ISSUE/PROBLEM IS THE POLICY/PROPOSALS EXPECTED TO TACKLE?

- What is the issue/problem in a given policy area expressed in economic, social and environmental terms including unsustainable trends?
- What are the risks inherent in the initial situation?
- What is (are) the underlying motive force(s)?
- What would happen under a “no policy change” scenario?
- Who is affected?

The policy proposal is expected to tackle a number of interrelated and complex issues related to immigration, integration and employment. The table in annex 1 gives an overview of the main issues to be addressed and the related challenges. It identifies a number of unsustainable economic and social trends, affecting both third-country nationals and the EU at large, which require an appropriate response at EU level.

Indeed, in the mid-1970's European countries closed legal channels of immigration as a response to rising unemployment. Since then the migratory flow has changed character and family reunification became the dominant form of immigration which resulted in a migratory flow which were on average less oriented to employment. The newcomers educational attainments was comparatively low as well as their overall labour market participation and performance. Problems arose with respect to the social integration of immigrants and their children.

Furthermore, population dynamics plays a significant part in the overall economic growth. With the prospect of a shrinking and ageing population Europe will shortly be faced with a decline in the workforce which would have impact on employment and negative implications for economic growth and the sustainability of the welfare system. Under the Eurostat assumption of moderate immigration¹, demographic ageing will cause the EU-25 working age population to fall from 303 to 297 million by 2020, and to 280 million by 2030. This decrease is due to the long lasting effects of the reduction of fertility rates since the mid-1970's and it will be coupled with an increase in the age group of the over 65. Under the hypotheses that the EU meets the Lisbon target of a 70% employment rate by 2010 and maintains this employment rates afterwards, this would result in an overall decline of employment after 2010 and the fall in the number of employed people between 2010 and 2030 would be in the order of 20 million workers for EU-25. More sustained immigration flows are therefore not only likely due to push factors in third countries, they are increasingly likely to be necessary to fill the needs of the EU labour market.

The success of future immigration policy is dependent on the successful integration of immigrants in society. Not being able to face this challenge the EU risks the rise of racial tension and social exclusion of immigrants, including immigrants of second and

¹ The Eurostat current baseline scenario assumes a rather low net yearly inflow of immigrants to EU-15 at around 630.000, corresponding to a net contribution to the working age population of approximately 450.000 persons.

third generation. The major challenge in the future is therefore to increase efforts to integrate newcomers and remove existing barriers encountered by already settled immigrants, such as discrimination, assessment of qualifications and recognition of diplomas, lack of language and educational skills. Present employment rates of immigrants demonstrate that the potential contribution of immigrants is not always fully realised. At 52.7% the employment rate of non-EU nationals in EU-15 is significantly lower than the 64.4% rate for EU nationals.

3. WHAT MAIN OBJECTIVES IS THE POLICY/PROPOSALS EXPECTED TO REACH?

- What is the overall policy objective in terms of expected impacts?
- Has account been taken of any previously established objectives?

The overall objectives of the Communication would be to enable the European society to tackle the future demand for labour migrants in the context of demographic ageing and at the same time to ensure that immigrants - already settled and newcomers - are properly integrated into our societies. At its meeting in Tampere in October 1999 the European Council reasserted its determination to make full use of the possibilities opened by the Amsterdam Treaty which entered into force in May 1999 in the area of immigration and asylum and gave some comprehensive guidelines on the policies it wished to see developed.² The importance of ensuring the integration and fair treatment of third country nationals who reside legally on the territory of Member States was emphasised, as well as a more vigorous integration policy aiming at granting third country nationals rights and obligations comparable to those of EU citizens.

As a result of immigration over the last four decades, most EU countries now have significant shares of immigrants in their population and there is a great diversity in the way Member States have been affected by and responded to immigration. Conversely different integration strategies and experiences exist in Member States. The responsibility for developing integration strategies rests with Member States and its implementation of national integration strategies is dependent on partnerships with a number of stakeholders, including in particular local authorities, NGO's and representatives of civil society.

The purpose of the Communication on immigration, integration and employment is to suggest guidelines concerning the integration aspects as set out in the Tampere European Council conclusions on the fair treatment of third country nationals, as specifically requested by the Council (Justice and Home Affairs) in October 2002, by briefly setting out in a single document both what has already been done to promote better integration and ideas for further action needed.

The Communication will also build upon the implementation of the Lisbon Strategy (March 2000), insisting on the fact that access to the EU employment market for

² In November 2000, the Commission issued a major Communication (COM (2000) 757) to the Parliament and Council indicating how it intended to translate the guidelines given in Tampere into concrete action. In the intervening time since then, the Commission has tabled further, more detailed papers building on its November 2000 Communication.

immigrants and refugees represents an essential component of the integration process, particularly in the light of the demographic situation and its predictable evolution, and contributes to the Lisbon strategy more generally³.

The objective of the Communication is therefore: to respond to the call of Tampere by reviewing current practice and experience with integration policy at national and EU level, particularly with respect to labour migration; to examine the role of immigration in relation to the Lisbon objectives in the context of demographic ageing and; to outline, on this basis, policy orientations and priorities including actions at EU level to support national integration strategies.

The objectives of a strategy for immigration, integration and employment at EU level are further detailed in the table on annex two. The overall objective mentioned above has been detailed in a number of specific objectives which should allow for a finer formulation of policy proposals. It should also be noted that four objectives of an horizontal nature have been set, covering issues such as empowerment of civil society organisations and increasing the research on immigration and integration issues.

4. WHAT ARE THE MAIN POLICY OPTIONS AVAILABLE TO REACH THE OBJECTIVE?

- What is the basic approach to reach the objective?
- Which policy instruments have been considered?
- What are the trade-offs associated with the proposed option?
- What “designs” and “stringency levels” have been considered?
- Which options have been discarded at an early stage?
- How are subsidiarity and proportionality taken into account?

The basic approach to reach the objective consist of a variety of approaches due to the fact that the all objectives are cross-cutting and involve different policy areas which are influencing each other. Within the context of the EU, the immigration policies of one country inevitably have an impact on the others. There is now an additional factor – the pressure of demographic change. To address the consequences of demographic ageing, the EU must certainly first tap into its existing human resources by promoting labour force participation and increasing productivity - and immigrants currently residing in the EU can make an important contribution. However, in the context of ageing and shrinking working-age population, more sustained immigration flows are increasingly likely and necessary.

If we are to meet this challenge successfully, the EU as a whole must become more efficient in developing the policies needed to ensure the integration of immigrants. While the putting into place of these policies remains the responsibility of the Member States, the Commission must intensify its efforts to provide a more coherent European framework so that the EU as a whole can respond more adequately to the new demographic and economic challenges, which it is now facing. A forward-looking approach is needed which must encompass both the need to promote better

³ This approach has also been emphasised in the Commission's 2002 and 2003 report to the Spring European Council and endorsed by the European Council 20-21 March 2003.

integration of established immigrants and to anticipate and manage future labour migration more effectively. This requires new structures and ideas and the mobilisation and co-ordination of a range of relevant policies and a variety of actors at different levels.

In considering policy options and instruments available at EU level, the Commission was careful to take full account of the principle of **subsidiarity and proportionality**. Following the Amsterdam Treaty, the Commission received the competence to enact measures on immigration and integration policy (art. 63), and in related areas: employment policy (art. 127), social inclusion (art. 137) and fight against discrimination (art. 13). A comprehensive common European immigration policy is not limited to provide for the conditions of entry but also needs to deal with integration and the conditions of residence of those having entered into a Member State. Increased co-operation and exchange of best practice and information between Member States would constitute a real added value, which could not be obtained at national or regional level, and it is also in particular important in the light of the accession of new Member States, in which only little experience on integration exist. Subsidiarity is an important principle in the field of integration, due to its close connection to cultural and national characteristics in Member States, and it is not in contradiction with increased co-operation at EU-level and with the Commission playing a supportive role. The need for a level playing field between Member States in addressing the issues of immigration, integration and employment has increasingly been recognised, with a view to improving the effectiveness of these policies. The EU now has a range of instruments to ensure that the right framework is in place to support national efforts. This Communication reviews the instruments available at EU level and, where necessary, proposes to complement them by new policy initiatives which would add value to the efforts of the Member States.

Policy options

Below a number of concrete actions, approaches and policy options have been identified as possible options to reach the objective, namely to tackle the future demand for labour migrants in the context of demographic ageing and at the same time to ensure that immigrants - already settled and newcomers - are properly integrated into our societies.

No policy change

Given the magnitude of the problem as described above, the no-policy change option could lead to the labour market needs resulting from demographic change and integration challenges becoming major threats to the EU's social and economic development. National integration policies impact on one another, creating the risk of spill-over effects as a decision taken in one Member States may have consequences for its neighbouring countries and for the EU as whole. Moreover, in view of the global competition for labour migration, the EU as a whole must present a common and consistent approach to immigration and integration. If the response to these challenges was left solely to Member States to act on their own there would be a risk of developing concurrent, inconsistent and fragmented policies. Therefore these challenges need to be adequately addressed through a policy response at EU level.

The no-policy change option could also have negative economic impact for the EU as whole. The trends towards a shrinking working age population will result in a decline

in employment levels. The contribution of employment to economic growth will become negative and it is questionable whether productivity growth needed to compensate for the decrease in employment will occur. This could result in a slow down of the EU economic GDP growth over the next decades. While immigration on its own cannot solve all the problems related to demographic ageing, more sustained immigration flows can contribute to increasing the labour supply and filling the needs of the EU labour market. Realising the full economic potential of immigration is dependent on successful integration in the labour market and in society in general.

The no-policy change option may also have negative social consequences for the immigrant and in the EU as a whole. Firstly, if no action is taken today, there is a risk of increased social exclusion of immigrants, which may lead to immigrants not participate in political, social and cultural life of the host society and therefore feel less accepted as full and responsible members of society. Greater social exclusion and poverty would increase the financial burden of the host society in terms of increased expenditure on welfare payments such as unemployment benefits. Secondly, if the EU is not prepared nor able to manage future legal migration flows, there is the risk that increased labour market needs contribute to fuelling illegal immigration and the development of a segregated society and dual economy.

Hence the no-policy change scenario is not an option.

Holistic approach

Taking a holistic approach both at EU-level as well as national level could positively impact the integration of immigrants, as integration is both a matter of social cohesion and a prerequisite for economic efficiency. National integration strategies, which are comprehensive, should be developed. They should take into account not only the economic and social aspects of integration but also issues related to cultural and religious diversity, citizenship, participation and political rights. While priorities will vary between countries, integration policies need to be planned within a long-term, coherent overall framework, and be responsive to the specific needs of particular groups. They depend on the establishment of partnerships between a wide range of stakeholders and need to be underpinned by adequate resources. While specific integration programmes are an important element in the initial phase of integration, in the longer term the objective should be to enable migrants to access existing services and to ensure that these take into account their specific needs.

Reinforcing the co-ordination of integration policies.

In its Communication of July 2001⁴, the Commission put forward proposals for the establishment of an open method of co-ordination procedure for immigration to help develop the common immigration policy and identified a number of areas where it considered that there would be a particular value in establishing common guidelines at European level within which Member States could set targets or objectives appropriate to their situation. One of these was the integration of legally resident third country nationals. At the 2001 Laeken European Council, the Heads of States and Governments explicitly called for an enhanced exchange of information in the field of immigration and asylum. In response to this call, and as a first stage in developing the full open co-ordination method procedure, the Commission launched an information

⁴ COM (2001) 386 “Open method of co-ordination in Immigration policy”.

and consultation procedure with a “Committee on Immigration and Asylum” (CIA) at its heart. The main aim of this exercise is to spread best practices and achieve greater convergence within asylum and immigration policies. The Commission finds that the recent decision by the Justice and Home Affairs Council in October 2002 to increase co-operation in this field and set up national contact points on integration to further the exchange of information reinforces the need for co-ordination of integration policies at EU-level. At the same time there are a growing number of indications that Member States, and in particular organisations and representatives of civil society, see the need for establishing increased co-operation, notably to promote the exchange of information and good practice on integration policies.⁵

Consolidating the legal framework

In accordance with art. 63 of the Treaty the Commission has already put forward a number of legislative instruments to create the basic legal framework for the admission and conditions of stay of third country nationals. Progress with the adoption of these directives has been slow and the Commission urges that the process should be speeded up for those initiatives still pending, in particular the Directive on the status of long-term residents and the Directive on admission for employment since this will create the transparency and conditions necessary to manage efficiently the admission of labour migrants to the EU. At the same time in the light of progress made the Commission will retain its right to consider any new legislative proposals with the purpose of improving integration of legally resident third country nationals in EU. The fight against discrimination play a very important role in promoting integration of migrants and efforts should be made to ensure that the two Directives to combat racial discrimination and promote equal treatment⁶ is translated into national law by the deadline in 2003 as originally foreseen. Finally, it should be considered to include third country nationals in the scope of the Directive on the recognition of qualifications obtained in a Member State in the field of the regulated professions.

Developing the concept of civic citizenship

In its November 2000 Communication⁷, the Commission introduced a concept of civic citizenship, defined as guaranteeing certain core rights and obligations to immigrants which they would acquire gradually over a period of years, so that they are treated in the same way as nationals of their host state, even if they are not naturalised. The Charter of Fundamental Rights establishes a basic framework for civic citizenship some rights applying because of their universal nature and others derived from those conferred on citizens of the Union. In fact, Community law already confers⁸ or proposes to confer⁹ many of these rights on all persons legally resident in the Union. Enabling migrants to acquire civic citizenship after a certain period of years would help many immigrants to settle successfully into society. It could also be a first step in the process of acquiring the nationality of the Member State concerned. Within the process for reinforcing co-ordination between Member

⁵ See conclusions of the JAI Council of October 2002, opinion of the EESC March 2002, report of the EESC/EC conference on the role of civil society in integration of September 2002.

⁶ Directive 2000/43, OJ L 180 of 19.7.2000, and Directive 2000/78, OJ L 303 of 2.12.2000

⁷ COM (2000) 757 final.

⁸ C.f. Article 194 and 195 of EC Treaty concerning right to petition the European Parliament and the European Ombudsman and Article 255 on access to documents.

⁹ C.f. Article 12 of the proposal for a Directive on the status of third-country nationals who are long-term residents, which includes freedom of movement and the right of residence within the Union and the right to work, to establish oneself and to provide services.

States, the Commission should promote the exchange of information and of best practices concerning the implementation of nationality laws of Member States.

The European Employment Strategy

Since the launch of the European Employment Strategy (EES) in 1997, the integration of disadvantaged groups, including migrant workers and ethnic minorities, as well as combating discrimination, have been key features of the employment guidelines. In its Communication of 17 July 2002¹⁰, the Commission reviewed the experience of five years of the EES and identified major issues for the debate on its future. These include reducing the employment gap between EU nationals and non-EU nationals, promoting full participation and employment for 2nd generation migrants, addressing the specific needs of immigrant women, fighting illegal immigration and transforming undeclared work into regular employment. In its Communication on the future of the EES of 14 January 2003¹¹, the Commission adopted its proposals for employment guidelines and recommendations on 8 April 2003, where it highlights that immigration must be better taken into account in the future.

The Social Inclusion Process

In the field of social inclusion, the Nice European Council (December 2000) agreed a set of common objectives to combat social exclusion and poverty¹². The first national action plans against poverty and social exclusion (NAPs/incl) submitted in June 2001 clearly identified ethnic minorities and immigrants as being at high risk of social exclusion and discrimination although, despite the widespread recognition of such risks, the first NAPs/incl lacked data on these groups. This was recognised by the Copenhagen European Council (December 2002), which endorsed the revised Nice objectives to combat poverty and social exclusion, explicitly highlighting the high risk of poverty and social exclusion faced by some men and women as a result of immigration. The Commission therefore calls on the Member States to report on their measures and initiatives in the context of their 2003 NAPs/incl due for July 2003.

Combating discrimination

In addition to supporting the Member States with the effective implementation of the two anti-discrimination directives mentioned above, the Commission considers it important to strengthen the fight against discrimination. A number of activities are already planned at EU level and exchange of experience will take place in the framework of the Community Action Programme to combat discrimination (2001-2006).

Co-operation in the field of education

Co-operation in the field of education has been developing rapidly over the years at EU level. Several initiatives targeting the integration of immigrants have been carried out under the SOCRATES, LEONARDO DA VINCI, YOUTH and CULTURE 2000

¹⁰ COM (2002) 416 of 17 July 2002 "Taking stock of five years of the EES".

¹¹ COM (2003) 6 of 14 January 2003 "The future of the European Employment Strategy".

¹² To facilitate participation in employment and access by all to resources, rights, goods and services; to prevent the risks of exclusion; to help the most vulnerable and to mobilise all relevant bodies in the fight against social exclusion.

programmes. It will therefore be important to reflect the challenge of the integration of immigrant in the on-going co-operation on education and training.¹³

Closer dialogue with third countries

The need to develop the links between the EU and countries of origin was the subject of a Communication from the Commission on migration and development¹⁴. It is therefore not covered in this Communication, although the Communication makes it clear that due consideration must also be paid to the underlying causes of migration flows and to its impact on countries of origin. Improved dialogue with third countries is a major element of EU migration policy not only to facilitate orderly migration flows but also to fight illegal immigration more effectively and to develop new policies to manage labour migration and to create "win-win" dynamics for both the EU and the countries of origin especially with respect to temporary labour migration.

Re-enforcing EU-financial support for integration

Underpinning the political commitments of the EU in the field of integration, employment and social cohesion, are a number of EU financial instruments and other initiatives which directly or indirectly support the integration of immigrants. This is most notably the case with the Structural Funds, in particular the European Social Fund. The EU has also supported integration through the development of innovative actions, networks and exchange of experience in the EQUAL programme, the URBAN II initiative with respect to the regeneration of cities and through its programmes to promote gender equality and to combat social exclusion and discrimination. The third Commission's report on economic and social cohesion in the EU to be presented by the end of 2003 will pave the way for an open debate on the future of cohesion policy¹⁵. In this respect, the Commission considers it important to build on experiences, in particular from the European Social Fund and the EQUAL initiative, so as to ensure that the challenge of integration of immigrants is reflected in the preparation of the future programming period.

The European Refugee Fund (ERF), which was established by a Council Decision¹⁶ for the period 2000-2004, is currently undergoing a mid-term evaluation in order to assess the impact and added value to date of the ERF both at national and at European level with reference to the objectives set out in Council Decision. For the next phase of the ERF the result of the evaluation should be taken into account to ensure that financial support for integration is optimised.

¹³ E.g. Grundtvig is the action within Socrates that promotes learning opportunities for adults. Since 2000 education and the provision of learning opportunities for migrants and asylum seekers. In, an increasing number of projects have been approved in the fields of intercultural 2002, 23% of the supported projects concerned either the education of migrants or the promotion of intercultural education within both ethnic minorities and the majority population. The main topics of these projects concern the provision of basic skills, active citizenship and the training of trainers in an intercultural perspective.

¹⁴ Communication on integrating migration issues in the European Union's relations with third countries (COM(2002)703 of 3.12.2002)

¹⁵ See also COM (2003) 034 "Second progress report on economic and social cohesion", 30 January 2003.

¹⁶ The European Refugee Fund was created on the basis of a council decision in 2000 (2000/596/EC), based the Commissions proposal in COM (1999) 686 final.

In December 2002 the Budgetary Authority set aside € 4 million in the 2003 Budget for pilot projects for integration of third-country nationals. The pilot projects are according to the remarks from the Budgetary Authority intended to support transnational networks and the transfer of information and good practice between Member States, regional and local authorities and other stakeholders.

Monitoring and evaluation

A key condition for successful policy implementation is to improve the tools available for monitoring and evaluation. To be able to identify some of the complex causes for social and economic disadvantage of third country nationals and to be able to develop new or enhance the effectiveness and credibility of strategies at national and EU-level to improve integration monitoring and evaluation is crucial. Without accurate data and knowledge about the effectiveness of measures taken, Member States and the Community are not in a position to know if their policies have the desired outcome.

5. WHAT ARE THE IMPACTS – POSITIVE AND NEGATIVE – EXPECTED FROM THE COMMUNICATION?

- What are the expected positive and negative impacts of the options selected, particularly in terms of economic, social and environmental consequences, including impacts on management of risks? Are there potential conflicts and inconsistencies between economic, social and environmental impacts that may lead to trade-offs and related policy decisions?
- How large are the additional ('marginal') effects that can be attributed to the policy proposal, i.e. those effects over and above the "no policy change" scenario? Description in qualitative terms and quantified as far as possible. Monetisation may be used where appropriate.
- Are there especially severe impacts on a particular social group, economic sector (including size-class of enterprises) or region?
- Are there impacts outside the Union on the Candidate Countries and/or other countries ("external impacts")?
- What are the impacts over time?
- What are the results of any scenario, risk or sensitivity analysis undertaken?

5.1. General impacts of greater integration of third country nationals

Immigration is considered to have a number of positive economic and social effects. A schematic overview of potential economic, social and environmental impacts of further integrating immigrants is provided in Annex 3. This overview considers two levels: impacts on the target population and on the European society and economy. The analysis of potential impacts is based on the assumption that the success of an immigration policy will depend on the successful integration of migrants.

As regards **economic impact at EU level**, it may be said that improved integration of third-country nationals will bring about a quantitative increase in the labour supply. This will help overcome labour shortages in a number of sectors and will alleviate to some extent the growing adverse impact of ageing on the overall labour supply,

provided there is a good matching between the skills offered by migrants and those in demand.

An increase in labour supply would also have an effect on tax revenue, which should moderately increase. In the long-term it would ensure a better sustainability of welfare systems. It is also hoped that better social and economic integration of third-country nationals will favour their free movement within the EU, which is bound to improve the overall functioning of the EU labour market.

Improved integration has obviously positive **economic impacts for the target group** of third-country nationals namely through better access to the labour market, which will lead to more secure and stable jobs and increased revenues. Further integration of third country nationals can also bring about an acquisition of social entitlements and more long-term economic prospects.

It must be noted however that further integrating third country nationals in the EU has associated costs, as well as benefits resulting from the economic activities of migrants. Whilst firms, consumers and native workers with complementary skills may gain, associated costs may include, inter alia, increased expenditure for welfare and social protection systems (bearing in mind that third-country nationals working in the EU are also contributing to the financing of those systems); adverse impact on the employment of certain native workers; administrative costs of implementing an effective immigration policy; and increase in expenditure with active labour market policies such as training and job placement services.

Social impacts of integration of immigrants are substantial at European level. Lack of social integration of migrants has often been associated with a risk of social exclusion and polarisation between different groups in society, be it in terms of income (widening the gap between the rich and the poor), ethnic origin (leading to the rise of racism and xenophobia), cultural and religious background, or any other social divide. Further integration of immigrant populations should lead to an overall more cohesive and inclusive society, where differences are respected. A strengthened dialogue between different groups will increase the general understanding of different cultures, traditions and religions.

Another aspect of the global social impacts of improved integration is an increased participation of third country nationals in social life through civil society organisations and other relevant channels. Finally, integrating immigrant populations should also lead to greater participation in the political process, namely at local and EU level.

At the level of the social impacts on migrants themselves, greater integration in society and in the labour market will ultimately impact on their well being and self-esteem. Having a job and being able to provide for themselves and their families is very important: self-sufficiency underlines the feeling of being a part of a community and society in general and encourages immigrants to engage themselves in community life and other social, cultural and political activities.

Increased participation in all aspects of life will also improve the general health and living conditions of migrants and better access to formal education and training. It

will also guarantee voice in the political process (better representation of interests) and a more transparent legal status. If their particular needs are catered for, impacts on groups at risk (e.g. refugees, women) should be very substantial. In particular, the integration of women will also have an indirect positive impact on future generations, their language abilities and performance in the educational system.

Another aspect of social impacts of further integrating third country nationals are **redistributive effects**. These are quite complex and difficult to grasp. For example, as regards the labour market, given current segmentation and patterns of entry, increase in immigrant labour supply may penalise low skilled native workers more than skilled native labour. However, over time, it is expected that further integration leads to an improvement in the functioning of the labour market which should ensure a fairer distribution of costs and benefits.

Finally, as part of the EIA, the proposed Communication underwent a crime proofing assessment. This involved a review of the proposal to examine whether it might inadvertently create opportunities for crime. Two particular crime types were considered for this purpose, namely the risk of increased trafficking in human beings and related criminal behaviour and the risk of fraud on social and welfare payment systems. A more open policy of migration as proposed by the Communication is thought likely, if anything, to reduce opportunities which may currently exist for trafficking in people and related criminal behaviour. Increased social security expenditures due to immigration – the counterpart of the contributions of migrants on the labour market in particular - could place an additional burden on national social security systems but this does not in itself create new opportunities for fraud. It is not therefore necessary to recommend any modifications from a crime proofing point of view.

Environmental impact

There is no estimated directly environmental impact. However, by increasing the level of integration in all Member States this would have a general positive impact on the educational level and the general awareness of environmental issues. Furthermore, a more active participation in social and political life at local level may impact on the involvement in the preservation of the local environment and patrimony.

External impact

Nationals of acceding countries are for the moment considered as third-country nationals. Impacts on these countries are therefore similar to the ones described below. Following accession, nationals from these countries residing in other EU Member States will be outside the scope of this proposal. As regards third country nationals residing in the currently acceding countries, it is expected that the impacts on this group will be the same as in other EU Member States.

As regards impact on third countries, it should be noted that the implementation of an EU integration strategy would need to take into account the principles of development and trade policies. Namely a proactive immigration policy does need to integrate the developments needs of the countries of origin. But it should be also noted that many of the activities migrants and in particular for persons enjoying international protection will follow within the context of an integration programme, could serve a double purpose. It will facilitate the integration in the host country, but it will

simultaneously also prepare for eventual return once conditions in the country of origin permit. For instance, most of the educational measures, including vocational training, will also enable persons enjoying international protection and migrants to gain qualifications useful for rebuilding their home country upon return.

5.2. Impacts of the policy options envisaged in the proposal

Given the nature of the envisaged policy proposal, no detailed analysis of **marginal effects** of the proposal is possible. The holistic approach subscribed to in the Communication results in a broad range of policy orientations being put forward. It is hoped that the Communication on integration, immigration and employment generates a debate and raises awareness to these issues, thereby creating a momentum at European level.

The envisaged policy options to follow-up on the Communication should on the whole bring about **greater co-ordination** between on the one hand different policy areas at European level; and on the other, between national authorities. It is expected that better understanding of how integration concerns can be streamlined into existing policy instruments; more knowledge on national policies and strategies; and ultimately the emergence of a common approach to integration issues at European level; will contribute to the attainment of greater integration of third-country nationals and of the general impacts mentioned above. This is based on the assumption that a common approach at European level will lead to the most effective strategies being used.

Also, the improved **monitoring and evaluation** accompanying this co-ordination should give more visibility to integration issues in other policy areas, and hence maximise the use of existing policy instruments for integration purposes. Close follow-up of the implementation of the Communication should also help in identifying and measuring the impacts of existing policies at European and national on integration of third-country nationals. Support to **statistics and research** in this field should also contribute to this purpose.

The **consolidation of the legal framework** will ensure a more stable and transparent status for third country nationals at European level. This will include namely a single channel for legal action, as it will mean that recourse to the European Court of Justice will be possible. Within the legal framework, it is worth mentioning the directive on the status of long-term residents which should lead to granting a number of social rights (such as housing and social security) and can also include political rights in particular at local level.

The development of the concept of **civic citizenship** and its introduction in the new Treaty should have substantial impacts in integrating third country nationals by reinforcing a sense of belonging in Europe. Civic citizenship is not dependent on nationality, and could include in the long-term granting political rights at EU and local level. The importance of naturalisation as an integration tool, however, should not be neglected – the Communication puts forward the need to further comparative research on Member States legislation on nationality. It is expected that knowledge in this area will increase transparency across different countries and ultimately facilitate the emergence of common features.

The communication should also contribute to the effectiveness of a number of major EU socio-economic processes which are directly relevant for the situation of migrants. The **European Employment Strategy**, the **Social Inclusion Process**, the management of the **Structural Funds**, the **fight against discrimination** and the co-operation in the field of **education** are the most relevant EU instruments in this respect. As part of the implementation of each of these processes, evaluation exercises are regularly carried out. They should enable to monitor progress with respect to the integration of immigrants into the labour market and into society as a whole. The impact of each of these instruments is beyond the scope of the ex-ante impact assessment.

To support the implementation of the policy priorities put forward in the Communication, it is suggested that funding is made available to a limited number of **pilot projects**. These projects will complement existing EU initiatives or programmes without duplicating them. These projects are to support networking between national authorities and stakeholders; and to allow for the experimentation of novel approaches to integration. The expected impact of these projects is gain knowledge on national integration policies and best practices; favour their exchange; and ultimately facilitate policy development by pointing to new avenues for an European approach in this field.

6. HOW TO MONITOR AND EVALUATE THE RESULTS AND IMPACTS OF THE PROPOSALS AFTER IMPLEMENTATION?

- How will the policy be implemented?
- How will the policy be monitored?
- What are the arrangements for any *ex-post* evaluation of the policy?

The policy proposals put forward in the Communication is mainly building on existing instruments and measures and will therefore be implemented by the Commission's reinforcement of these. Monitoring and evaluation of these instruments is an essential part of the policy itself, and will therefore be ensured mainly through one of the policy options suggested in the Communication. The Communication suggests to reinforce policy co-ordination by increasing co-operation and exchange of information between Member States and to monitor the development of the common immigration policy in an annual report. The Group of national contact points on integration will exchange information on integration policies in the Member States on a number of selected areas and thereby solidify mutual expertise and knowledge of national strategies and ongoing initiatives in the Member States. The annual report will monitor progress over time and ensure the overall consistency both of EU policy and instruments and of national policies. The report will built on information collected by the Commission from a wide range of EU policies and initiatives, notably the European Employment Strategy and the Social Inclusion Process, and on other efforts to strengthen monitoring and evaluation at EU level. The report will notably contribute to on-going evaluation and monitoring of the development of a common immigration policy and will feed back into policy by informing the discussions in the relevant Council fora.

No specific ex-post evaluation has been put forward however, as the policy options suggested are mainly built on existing instruments and measures, the ex-post evaluation is expected to take place within regular evaluations of these instruments.

7. STAKEHOLDER CONSULTATION

- Which interested parties were consulted, when in the process, and for what purpose?
- What were the results of the consultation?

In December 2002, the Commission's working group on asylum and immigration was, as a preparation for the forthcoming Communication, consulted on a series of ideas on how to tackle specific challenges concerning integration of immigrants. In March 2003, when the Commission's services had a clearer view concerning the policy options available and their impacts, a meeting of the National Contact Points on Integration was convened and they were invited to give their view on some identified issues, possibly to be tackled in the forthcoming Communication. On this occasion a number of general observations and comments were given by the national experts on integration, which have been taken into consideration in the drafting of the Communication. The National experts among other things emphasised that they favoured a holistic approach to integration and that it was important to make it clear that the notion of integration should be very broad and balanced and should take into account all aspects of integration and not only access to employment and language facilities. Another important issue also stressed by the experts was the importance of political rights as this could facilitate a sense of belonging and that it was important to make clear what the common values in a democratic European society are. Several experts stressed that language skills were not a preliminary condition for obtaining work and that experiences showed that combining language learning with work had a positive effect on integration. It was mentioned that it was important that integration measures were designed to the specific needs of the immigrants and were adjusted according to their length of stay.

It must also be pointed out that the Communication will be in itself an instrument for opening a consultation process with relevant stakeholders in view of getting their views on appropriate follow-up.

8. COMMISSION DRAFT PROPOSALS AND JUSTIFICATION

- What is the final policy choice and why?
- Why was a more/less ambitious option not chosen?
- Which are the trade-offs associated to the chosen option?
- If current data or knowledge are of poor quality, why should a decision be taken now rather than be put off until better information is available?
- Have any accompanying measures to maximise positive impacts and minimise negative impacts been taken?

As already mentioned integration touches upon a number of horizontal policy areas most of which are closely inter linked. Labour market and employment, language and education, health and social services, urban planning and housing, cultural diversity,

fight against discrimination, citizenship and fundamental rights, including political rights.

Conversely, the Commission finds that there is a need for a holistic approach which take into account all aspects of integration and which incorporate immigration and integration in all existing and related policies at EU level. Together with increased co-operation between Member States the holistic approach is a possible and likely way to meet the challenge of integration.

The Communication summarises therefore in its Chapter 4 the main policy orientations and priorities put forward by the Commission. It reviews the main policy instruments that the EU could use to promote a more consistent approach to these issues. These EU instruments are meant to support efforts of the Member States, while fully respecting the principle of subsidiarity.

The communication mainly proposes to reinforce existing policy instruments within the following areas and methods:

- To consolidate the legal framework
- Re-inforcing policy co-ordination
- Civic citizenship
- The European Employment Strategy
- The Social Inclusion Process
- Economic and Social Cohesion
- Combating discrimination
- Co-operation in the field of education
- Closer dialogue with third countries
- Re-inforcing EU financial support for integration
- Improving information on the migration phenomenon

ANNEX 1

Problem identification:

Main challenges:

- Insufficient integration of 3rd country nationals in the economy and the society
- Demographic change which could result in an overall decline of employment

Related challenges:

- Changed patterns of migration - less work oriented.
- Racial tension
- Social exclusion
- Mismatch - supply and demand on labour market
- Discrimination
- Shrinking and ageing population - decline in workforce
- Narrow margin for productivity gains
- Meeting the Lisbon goals
- Sustainability of current welfare system
- Barriers to integration, including language
- Skills shortages
- Low participation of immigrants in social life
- Risks of urban and territorial fragmentation
- Barriers to participation in political life (e.g. local elections, EP elections)
- Exclusion of immigrants which may turn to black economy
- Complex legal framework for third country nationals
- Different national approaches to integration
- High flows of illegal immigration

ANNEX 2

How to overcome these challenges? Objectives of integration policy

Global	1. Improve integration of legally settled immigrants by removing existing barriers and increase integration efforts.	2. Managing future migration in an effective and responsible way
Specific	• Start the integration process as early as possible • Increase language and educational skills • Improved assessment and recognition of formal and informal qualifications • Increase access to labour market to make better use of the potential of already legally residing immigrants • Foster entrepreneurship • Fight against racism • Combat discrimination in all aspects of society • Specific attention to emancipation of immigrant women • Improve access to nationality or other forms of citizenship • Grant political rights • Improve urban planning strategies • Improve the legal and social rights for immigrants • Encourage participation in social, cultural and civil life • Foster a pluralistic society • Targeted approach and 'positive actions' towards specific groups (e.g. women, refugees, 2nd and 3rd generation)	• Create transparent channels for legal labour migration • Fighting illegal immigration • Increased mobility of third-country nationals • Improve statistics in the field of immigration (sex-disaggregated) • Co-operation with countries of origin
Horizontal	• Increase research on immigration and integration issues (with statistical data disaggregated by sex and gender analysis) • Increase co-operation between MS and between stakeholders • Empowerment of civil society organisations (including those representing migrant communities) • Increase financial resources	

ANNEX 3. Potential impacts if the necessary conditions are met

Expected impact on the EU economy and society if the suggested policy is implemented	
Target : EU economy and society	
Qualitative	Quantitative ¹⁷
Economic impact:	
Positive • Increase in labour force (countering ageing) • Better matching of skills • Less segmentation in the labour market • Bigger tax revenue • Better sustainability of welfare systems • More transparency in the labour market • Regularisation of undeclared work • Increased free movement of 3rd country nationals within the EU • Positive actions and diversity in the workplace lead to a better use of human resources and a better work culture in general Negative • Increased expenditure for welfare systems ; • Increased costs for active labour market policies;	
Social impact:	
Positive • Social cohesion • Fight against “ghettoisation” and discrimination • Increased participation in social life of both women and men • Increased participation in political processes, namely at local and EU level • Relaxation of granting EU nationality and naturalisation processes • Consolidated legal framework • Cultural enrichment in society • Fewer differences in gender patterns • Decrease in illegal immigration	• Number of cases of racist attacks. • Evolution of urban fragmentation. • Participation of 3rd country nationals in civil society organisations. • Evolution of participation rates of 3rd country nationals in EP and local elections. • Evolution of number of naturalisations; national legal developments in terms of granting nationality.

¹⁷ The quantification exercise is rather listing acceptable proxies and approximations than fully listing quantifiable impacts.

Negative • Risks of incoherence with development and trade policies • Risks of increasing illegal entry into the EU	
Environmental impact:	
Direct: ... Indirect: • Contribution to the sustainable development strategy • Better urban and spatial planning • Increased education levels may impact favourably on environmental awareness • More active participation in social and political life at local level may impact on the involvement in the preservation of the local environment.	

Expected impact on legally resident third country nationals if the suggested policy is implemented	
Target group: Legally resident third country nationals	
Quantitative ¹⁸	Monetary
Economic impact:	
• Access to labour market • Self-supportive • Increased revenue • Acquisition of social rights	E.g. Employment rate among third country nationals legally resident in the EU; by level of qualification; educational level of third country nationals; etc.
Social impact:	
• General well-being - higher self esteem • Better access to formal education and training • Improved language skills • Increased social acceptance and inclusion • Increased participation in cultural, social and	• Participation rates in formal education and training • Performance in educational system • Public health indicators • Number of MEPs/ Local

¹⁸ The quantification exercise is rather listing acceptable proxies and approximations than fully listing quantifiable impacts.

civil life • Improved health and living conditions • Improved participation and performance in formal education for 2nd and 3rd generation • Better access and voice in the political process (better representation) • More secure legal status • Better recognition of acquired qualifications and skills • Improved access to naturalisation for first generation and to nationality for second and third generations • Focussed approach towards groups at risk (e.g. refugees, women)	counsellors with origins from immigrant communities • Participation of third country nationals in local and European elections • Number of naturalisations
Environmental impact:	
No direct impacts ... Indirect impacts • Increased awareness of environmental issues and pollution	Not applicable