



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	4
1.1 Tampere ja EU:n lainsäädäntö	4
1.2 EU:n politiikan välineet kotouttamisen, työllisyyden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tukemiseksi	7
1.3 Kansallisia suhtautumistapoja kotouttamiseen	8
2 Taloudellinen ja demografinen haaste: uusi ulottuvuus	9
2.1 Maahanmuuttovirtojen muodot EU:ssa	9
2.2 Maahanmuuton taloudellinen rooli ja sen vaikutus työllisyyteen.....	10
2.3 Väestönmuutoksen vaikutus työllisyyteen ja talouskasvuun	11
2.4 Työllisyysnäkymät ja maahanmuuton tarjoamat mahdollisuudet.....	14
2.5 Onko maahanmuutto ratkaisu väestönmuutokseen?	16
3 Maahanmuuton haaste: kokonaisvaltainen lähestymistapa	17
3.1 Määritelmät ja soveltamisala.....	17
3.2 Kokonaisvaltainen lähestymistapa	18
3.3 Kokonaisvaltaisten kotouttamispolitiikkojen keskeiset osatekijät.....	18
3.4 Kokonaisvaltaisen kotouttamispolitiikan päätoimijat	23
3.5 Maahanmuuttajien erityisryhmien tarpeiden huomioon ottaminen kotouttamispolitiikassa.....	23
3.6 Laittomiin maahanmuuttajiin suhtautuminen	25
4 Eteneminen: poliittiset suuntaviivat ja prioriteetit	26
4.1 Lainsäädännön vahvistaminen	26
4.2 Poliitiikan koordinoinnin tehostaminen	27
4.3 Yhteiskunnan kansalaisuus ja varsinainen kansalaisuus: kotouttamista helpottavia välineitä	29
4.4 Euroopan työllisyysstrategia	30
4.5 Sosiaalisen osallisuuden prosessi.....	31
4.6 Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus	31
4.7 Syrjinnän torjuminen.....	32
4.8 Yhteistyö koulutuksen alalla	32
4.9 Tiiviimpi vuopuhelu kolmansien maiden kanssa.....	33
4.10 Kotouttamiseen myönnettävän EU:n rahoitustuen vahvistaminen	33
4.11 Maahanmuuttoilmiötä koskevan tiedottamisen parantaminen.....	34
5 Päätelmät	34
Liite 1: Yhteenvertoraportti 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 päätelmissä¹ Eurooppa-neuvosto painotti halukkuuttaan hyödyntää kokonaisuudessaan uuden sopimuksen määräysten näillä aloilla avaamia mahdollisuuksia ja antoi lisäksi kattavia suuntaviivoja poliitikoille, 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 tiedonannon², jossa se selvitti, miten suuntaviivat aiottiin toteuttaa käytännössä. Tällä välin ohjelmaan liittyvää työtä on jatkettu kaikkien neljän Eurooppa-neuvoston määrittelemän tekijän 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 lisätoimista³.

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 kestävästä talouskasvusta, 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 kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle⁴ esitetyissä komission raporteissa sekä vuonna 2002 että vuonna 2003, ja vuoden

¹ Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät, 15. ja 16. lokakuuta 1999 (SN 200/99).

² Tiedonanto yhteisön maahanmuuttopolitiikasta (KOM(2000) 757, 22. marraskuuta 2000).

³ Oikeus- ja sisäasioita käsittelevän neuvoston 14. ja 15. lokakuuta 2002 hyväksymät päätelmät.

⁴ 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 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

2003 kevään kokouksessa ajatus sai erityistä tukea. Asianmukaista huomiota on kiinnitettävä myös muuttovirtojen taustalla oleviin syihin ja tarpeeseen kehittää EU:n ja lähtömaiden välisiä yhteyksiä, mikä oli komission muuttoliikettä ja kehitystä koskeneen tiedonannon⁵ 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.⁶ 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.⁷ Maahanmuuton hallintaan liittyvät kysymykset otettiin esille myös puheenjohtajavaltio Kreikan järjestämässä 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 verrattavissa 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

Eurooppa-neuvostolle Lissabonissa sovitusta taloudellista, yhteiskunnallista ja ympäristön uudistumista koskevasta strategiasta" (KOM(2003) 5, 14. tammikuuta 2003).

⁵ Tiedonanto "Siirtolaisuuskysymykset osaksi Euroopan unionin politiikkaa suhteissa unionin ulkopuolisiin maihin" (KOM(2002) 703, 3.12.2002).

⁶ Raportti onnistunutta integraatiota työmarkkinoille koskeneesta (Successful Integration on the Labour Market), Kööpenhaminassa 4. ja 5. heinäkuuta 2002 pidetystä eurooppalaisesta konferenssista.

⁷ Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli", TSK 365/2002.

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 perheenyhdistämiseen⁸ on itsessään välttämätön väline kotouttamisessa. Neuvosto pääsi poliittiseen sopimukseen tätä kysymystä koskevasta direktiivistä 27. helmikuuta 2003. Direktiivissä tunnustetaan kolmansien maiden kansalaisten oikeus perheenyhdistämiseen silloin, kun heillä on oleskelulupa vähintään yhdeksi vuodeksi ja perusteltu mahdollisuus saada pysyvä oleskeluoikeus. Jäsenvaltioilla on oikeus vaatia perheenyhdistämisen edellytyksenä, että kolmansien maiden kansalaiset osallistuvat kotouttamistoimenpiteisiin kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Perheenjäsenten kotouttamisen kannalta oleellinen säännös on, että heillä on perheenkokoajan kanssa yhdenvertaiset oikeudet palkkatyön tekemiseen, koulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen.

Ehdotus direktiiviksi **pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta**⁹ 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 direktiiviehdotuksen¹⁰ tarkoitus 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 rautessa. Ehdotuksessa noudatetaan myös periaatetta, jonka mukaan oikeuksien tulisi lisääntyä 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

⁸ KOM(2002) 225.

⁹ KOM(2001) 127.

¹⁰ KOM(2001) 386.

koskee tutkimusinvestointien osuuden BKT:stä lisäämistä 3 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä yksityisen sektorin rahoittaessa tästä kaksi kolmasosaa¹¹.

Osa lainsäädännöstä turvapaikkapolitiikan alalla sisältää kotouttamista koskevia säännöksiä. Tämä koskee esimerkiksi neuvoston direktiiviä¹² **turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista**¹³. Ehdotus direktiiviksi **vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevinä henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta**¹⁴ sisältää erityisen luvun, jossa säädetään kansainvälistä suojelua saavan henkilön asemasta ja määritellään 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 direktiiveissä¹⁵ annetaan tärkeitä uusia oikeuksia sekä saapuville maahanmuuttajille että EU:n vakiintuneille etnisille vähemmistöille. Yhteisön rotusyrjinnän kieltävän lainsäädännön soveltamisala on laaja ja 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 maahantuloon 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.

¹¹ KOM(2003) 226 lopullinen ja SEC(2003) 489.

¹² 2003/9/EY, annettu 27 päivänä tammikuuta 2003 (EUVL L 31, 6.2.2003, s. 18).

¹³ 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).

¹⁴ KOM(2001) 510.

¹⁵ Direktiivit 2000/43/EY ja 2000/78/EY.

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 tiedonannossa¹⁶ 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 siirtolaisten 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-verkoston¹⁷, 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 torjumiseksi¹⁸. Kesäkuussa 2001 esitetyissä ensimmäisissä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa (NAP) todettiin selvästi etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien olevan suuressa vaarassa syrjäytyä sosiaalisesti ja tulla syrjityiksi, 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 kotouttamisasiihin 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

¹⁶ "Katsaus Euroopan työllisyysstrategian ensimmäisiin viiteen toteutusvuoteen", KOM(2002) 416, 17.7.2002.

¹⁷ Komission päätös 2003/8/EY, tehty 23 päivänä joulukuuta 2002 (EYVL L 5, 10.1.2003, s. 16).

¹⁸ Helpotetaan pääsyä työmarkkinoille ja parannetaan kaikkien mahdollisuuksia käyttää resursseja, oikeuksia, hyödykkeitä ja palveluita, ehkäistään syrjäytymisriskiä, autetaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevia ja aktivoidaan kaikki asiaankuuluvat tahot toimintaan sosiaalista syrjäytymistä vastaan.

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 yrityksiä ja yrittäjyyttä 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-, Nuoriso- ja Kulttuuri 2000 -ohjelmissa toteutettu useita aloitteita maahanmuuttajien kotouttamiseksi.

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan valmistelun yhteydessä neuvosto on perustanut Euroopan pakolaisrahaston¹⁹, 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-asioden analysoinnin ja tutkimuksen parantamisessa.

1.3. Kansallisia suhtautumistapoja kotouttamiseen

Useimmat jäsenvaltiot ovat ponnistelleet huomattavasti viime vuosina parantaakseen maahanmuuttajien ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kotouttamista kehittämällä 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 yhteenvetokertomuksen, joka on liitetty tähän tiedonantoon liitteenä 1. Kertomus, joka toimii kartoitustutkimuksena, sisältää yksityiskohtaisempaa tietoa kansallisista kotouttamispolitiikoista.

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 merkittävinä vaikeuttavina seikkoina.

Tämänhetkiset keskustelut EU:ssa kotouttamisen vaatimuksista heijastavat sitä poliittista merkitystä, jonka jäsenvaltiot antavat kolmansien maiden kansalaisten onnistuneelle kotouttamiselle. Tärkeä keskustelunaihe on kotouttamisohjelmien luonne ja se, millaisia kotouttamistoimenpiteitä tulisi tarjota. Toinen keskeinen kysymys on, pitäisikö toimenpiteiden olla pakollisia vai ei ja millaisia oikeudellisia ja taloudellisia seurauksia niihin osallistumatta jättämisestä voisi olla. Se, pitäisikö pakollisiin toimenpiteisiin osallistumatta jättämisen 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

¹⁹ 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.

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 globalisoituneessa taloudessa ja väestön kiihtyvä ikääntyminen, maahanmuutto on joutumassa uuteen valoon EU:ssa, kuten korostettiin jo komission tiedonannossa²⁰ 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 välttämättömpiä, ja on tärkeää ennakoita 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 2000²¹. 1990-luvulla muuttovoitosta tuli suurin väestömuutoksen osatekijä useimmissa jäsenvaltioissa. Koko EU:ssa nettomuutto oli keskimäärin 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 lähettävien 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 lähettäjämäistä (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 arvioiden²² mukaan näyttää siltä, että työvoiman liikkuvuus uusista jäsenvaltioista voi olla kohtuullista tai

²⁰ KOM(2000) 757.

²¹ Lisätietoja etenkin Eurostat, *Women and men migrating 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 annetut luvut on otettu näistä kahdesta julkaisusta. Katso myös kaaviot 1 ja 2 liitteessä 2.

²² 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 pienenevät 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.

vähäistä; rajaseuduilla tilanne on erilainen. Samalla on todennäköistä, että 25 jäsenvaltion EU:ssa siirtolaisuuden osuus väestönmuutoksesta kasvaa ja dynamisoituu, sillä väestönkehitys on samankaltaista nykyisissä ja uusissa jäsenvaltioissa.

2.2 Maahanmuuton taloudellinen rooli ja sen vaikutus työllisyyteen²³

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 vaikutuksia²⁴. 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 maahanmuuton²⁵ 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 kasvuun²⁶ tässä maassa, jossa se oli seurausta työlupajärjestelmään työvoimapulan helpottamiseksi tehdystä muutoksesta.

Mitä tulee työllistymismahdollisuuksiin, on vain vähän näyttöä siitä, että maahanmuutto olisi johtanut korkeampaan työttömyyteen²⁷. 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

²³ Tiedonannossa ei tarkastella vaikutusta lähtömaihin, koska sitä on käsitelty yksityiskohtaisemmin tuoreessa 3.12.2002 annetussa komission tiedonannossa (KOM(2002) 703).

²⁴ 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 tasaisesti. Lisäksi joitakin pidemmän aikavälin hyötyjä, jotka johtuvat maahanmuuttajaväestön myönteisestä vaikutuksesta, on vaikea osoittaa, kuten vaikutusta kokonaiskysyntään taloudellisen kasvun käyttövoimana.

²⁵ 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.

²⁶ *Trends in international migration*, 2002, OECD.

²⁷ J. Coppel et al., *Trends in Immigration and Economic Consequences*, ECO/WKP(2001)10.

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.²⁸

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 tekevästä 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 heikkolaatuisia²⁹). 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 välillä³⁰. 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 pieni³¹, 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 työllisyystilanteessa.

2.3 Väestönmuutoksen vaikutus työllisyyteen ja talouskasvuun

Väestönmuutoksen vaikutuksesta on keskusteltu usein³² ja sitä voidaan valaista useilla eri ennusteilla. Eurostatin kohtuulliseen maahanmuuttoon perustuvan oletuksen³³ mukaan väestön ikääntyminen aiheuttaa sen, että 25 jäsenvaltion EU:n työikäinen väestö vähenee vuoteen 2020

²⁸ European Integration Consortium (2001), *ibid*.

²⁹ Euroopan komissio, *Employment in Europe 2001*.

³⁰ H. Brückner, *Can international Migration Solve the Problems of European Labour Markets?*, German Institute for Economic Research, huhtikuu 2002, sivu 34.

³¹ J. Coppel et al., (2002) *ibid*.

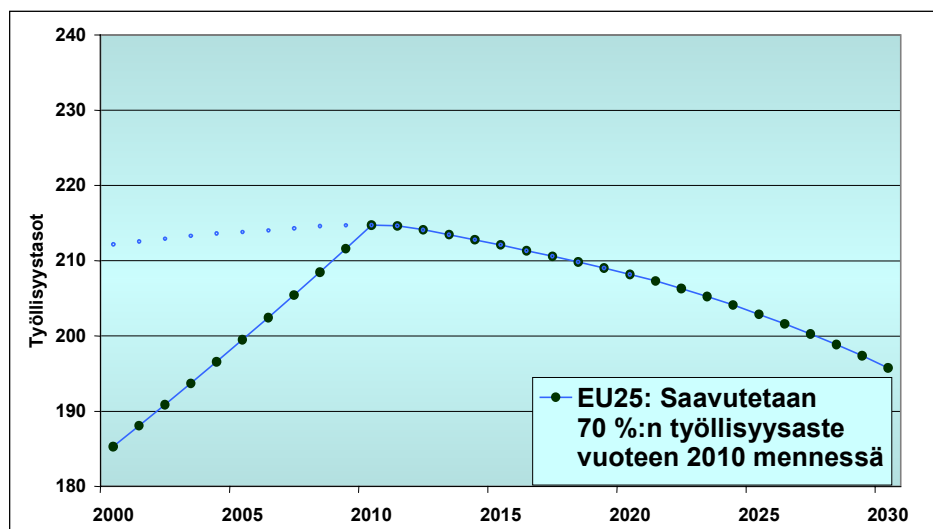
³² Ks. esim. yhteinen raportti työvoimaosuudesta ja aktiivisesta ikääntymisestä; raportti *Sosiaalinen tilanne Euroopan unionissa*, 2002 ja 2003.

³³ 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.

mennessä 303:sta miljoonasta 297 miljoonaan ja vuoteen 2030 mennessä 280 miljoonaan. Vähentäminen johtuu 1970-luvun puolivälissä alkaneen syntyvyyslukujen laskun pitkäaikaisista vaikutuksista, ja siihen liittyy yli 65-vuotiaiden ikäryhmän kasvu. Samojen oletusten mukaan³⁴ 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)³⁵. 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 jälkeen³⁶. 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:ssa³⁷. 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 työllisyystasosta (25 jäsenvaltion EU, jakso 2000–2030)
Kokonaistyöllisyys (miljoonina), mikäli työllisyysaste on 70 % vuonna 2010 ja sitä seuraavana jaksosena vuoteen 2030 saakka



³⁴ Erityisesti on huomioitava, että näissä unionin pitkän aikavälin ennusteissa ei oteta huomioon joitakin tapahtumia pitkällä aikavälillä, kuten mahdollista Turkin liittymistä Euroopan unioniin.

³⁵ 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.

³⁶ Jotta voitaisiin painottaa väestömuutoksen vaikutuksia sinänsä, pysytään samassa oletuksessa maahanmuuttovirroista.

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

Työllisyyden kokonaisvolyymien 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) merkitsisi 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 ylittäisi 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 tuotantohyödykkeiksi³⁸, riskinä, että inhimilliseen pääomaan tehdyistä investoinneista saatu tuotto vähenee ikääntyvässä väestössä, muutoksina tutkimusinvestointien tahdissa³⁹, 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 tämäntyyppiset 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

³⁸ Elämäntaakkarimalli 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).

³⁹ Ks. etenkin Barcelonan tavoite tutkimusinvestointien lisäämisestä (KOM(2003) 226 ja SEC(2003) 489).

tehtävien politiikan muutosten mahdollisuutta ja niiden myönteisiä vaikutuksia kokonaiskasvuun⁴⁰.

Väestön ikääntymisen vaikutus sosiaaliturvajärjestelmään on jo nähtävissä⁴¹. Työllisyyden kasvu vähentäisi myös muiden sosiaaliavustusten, kuten työttömyyskorvausten, räsitusta. Vaikka 70 prosentin työllisyysasteen tavoite saavutettaisiin ja sitä pidettäisiin yllä tulevien vuosikymmenien aikana, vanhushuoltosuhde 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 havaittavissa⁴². Etenkin ilmoituksia työvoimapulasta – vaikka sen mittaaminen ja seuraaminen onkin vaikeaa – on tullut yhä enemmän nykyisen suhdannejakson 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")⁴³. 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

⁴⁰ 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.

⁴¹ Yksityiskohtaisempi analyysi on vuoden 2002 talouskatsauksessa sekä neuvoston ja komission vuoden 2002 yhteisessä raportissa eläkkeistä.

⁴² Ks. *Employment in Europe 2002*, jossa on esitetty analyysi rakennemuutoksesta Euroopan työmarkkinoilla.

⁴³ 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).

kehittyä joka puolella, niin korkeaa koulutusta kuin myös vähän koulutusta vaativilla aloilla. Pääasiallinen haaste tulee olemaan EU:n työvoiman kannalta sopivien maahanmuuttajien houkuttelevuus ja rekrytoiminen 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 viranomainen 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 laitton maahanmuutto lisääntyy. Useat OECD:n ja EU:n jäsenvaltioista ovat jo käynnistäneet erityisiä ohjelmia tai tehneet muutoksia säästöksiinsä helpottaakseen ammattitaitoisten siirtotyöläisten, 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 ammattitaitoin. 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 puhuessaan 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 pysyvistä 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 osalta⁴⁴. Se ei myöskään saisi johtaa pysyviin eroihin maahanmuuttajien ja oman maan kansalaisten jakautumisessa aloille ja ammatteihin EU:ssa. Tällainen epätasapaino johtaa

⁴⁴ Ks. asian tarkastelu tiedonannossa suhteista unionin ulkopuolisiin maihin (KOM(2002) 703).

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 laajasti⁴⁵. Kuten edellä osoitettiin, jos nykyisissä nettovirroissa 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 maahanmuuton⁴⁶.

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 väestönmuutoksen 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.

⁴⁵ Ks. esim. YK (2000), *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Populations Division, Department of Economics and Social Affairs, New York.

⁴⁶ Kuten aiemmin mainittiin, nettomuuttovirroissa ei näy maahanmuuton ja maastamuuton määrää.

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 tarvitaan⁴⁷. Alhainen työllisyys ja korkea työttömyysaste jopa toisen sukupolven maahanmuuttajien parissa ovat luonteenomainen esimerkki näistä ongelmista.

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 elämään, 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 tiedonannossa⁴⁸ huomion niihin moniin erilaisiin maahanmuuttajaryhmiin, joiden tulisi hyötyä kotouttamistoimenpiteistä – pääryhmät ovat työvoimamuuttajat, perheen yhdistämisyjärjestelyn 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 henkilöt⁴⁹, tulisi myös olla oikeutettuja osallistumaan kotouttamistoimenpiteisiin. Kuten muidenkin maahanmuuttajaryhmien kohdalla, nämä voivat vaihdella heidän erityistarpeidensa⁵⁰ ja oleskelunsa pituuden mukaan.⁵¹ Turvapaikanhakijat kuitenkin muodostavat kolmansien

⁴⁷ Neljännessä tutkimuksen ja kehityksen puiteohjelmassa toteutettujen aihetta 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>.

⁴⁸ KOM(2000) 757.

⁴⁹ Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, EYVL L 212, 7.8.2001.

⁵⁰ Lisää heikoimmassa asemassa olevien pakolaisten erityistarpeista, ks. jäljempänä kohta 3.5.1.

⁵¹ 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.

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.

3.2 Kokonaisvaltainen lähestymistapa

Komissio määritteli vuosien 2000 ja 2001 tiedonannoissaan⁵³ 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 kotouttamisohjelmat 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.⁵⁴ Esimerkiksi useimmat koulutustoimenpiteet, mukaan luettuna ammatillinen koulutus, antavat kyseisille henkilöille taitoja ja tietoja, 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

⁵² Turvapaikanhakijoita koskevia kotouttamistoimenpiteitä käsitellään erityisesti ehdotuksissa neuvoston direktiiviksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista, KOM(2001) 181, 3.4.2001.

⁵³ KOM(2000) 757 ja KOM(2001) 387.

⁵⁴ Kansainvälistä suojelua tarvitsevat henkilöt odottavat palaavansa lähtömaahan sen olojen salliessa, mutta tämä pätee myös maahanmuuttajiin, joiden oleskelu on lyhytaikaista.

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 pimeissä 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.⁵⁵ 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.⁵⁶ 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 mennessä⁵⁷. 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 integroitumista 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,

⁵⁵ Kööpenhaminassa 4. ja 5. heinäkuuta 2002 pidetty onnistunut integroimista työmarkkinoille koskenut eurooppalainen konferenssi "Successful Integration on the Labour Market".

⁵⁶ Ks. myös talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli", 21.3.2002.

⁵⁷ Ks. ehdotus neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, KOM(2003) 176, 8.4.2003, sivu 13.

jos sitä ei tueta myös maahanmuuttajien kokonaisvaltaisella integroimisella vastaanottajamaan sosiaaliseen, poliittiseen ja kulttuurielämään⁵⁸.

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 tuntisivat 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.⁵⁹ Etnisyyteen perustuvat asuinalueet tai niin kutsutut getot eristävät usein

⁵⁸ Onnistunutta integroimista koskenut eurooppalainen konferenssi (ibid.).

⁵⁹ Kööpenhaminassa 4. ja 5. heinäkuuta 2002 pidetty onnistunutta integroimista työmarkkinoille koskenut eurooppalainen konferenssi "Successful Integration on the Labour Market".

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 puututtava – 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 rasismia tuomitsemista. Poliitikoilla ja tiedotusvälineillä on tässä suuri vastuu julkisen mielipiteen ohjaajina. 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 kansalaistamistoimen tulisi olla selkeitä, täsmällisiä ja objektiivisia. Hallintoviranomaisten harkintavallan tulisi olla rajallista ja tuomioistuinvälisen alaisen.

Marraskuussa 2000 antamassaan tiedonannossa⁶⁰ 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.⁶¹ Itse asiassa yhteisön lainsäädännössä myönnetään jo⁶² tai ehdotetaan myönnettäväksi⁶³ monia näistä oikeuksista kaikille unionissa laillisesti oleskeleville henkilöille. 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 jäsenvaltiot⁶⁴ myöntävät jo tietyin ehdoin oikeuden osallistua kunnallisvaaleihin kaikille

⁶⁰ KOM(2000) 757.

⁶¹ 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 vetoamuksia ja tutustua asiakirjoihin ja oikeus olla tulematta syrjityksi kansalaisuuden perusteella.

⁶² Vrt. EY:n perustamissopimuksen 194 ja 195 artikla, jotka koskevat oikeutta vedota Euroopan parlamenttiin ja Euroopan oikeusasiamiehien, sekä 255 artikla asiakirjoihin tutustumisesta.

⁶³ Vrt. pitkään unionin alueella oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiiviehdotuksen 12 artikla, joka sisältää liikkumisvapauden ja oikeuden oleskella unionin alueella sekä oikeuden tehdä työtä, sijoittautua ja tarjota palveluita.

⁶⁴ Tanska, Irlanti, Alankomaat, Ruotsi ja Suomi.

maassa oleskeleville ulkomaalaisille. Kotouttamisen kannalta on ilmeistä, että kunnallisvaaleihin osallistumista koskevan oikeuden saamisen pitäisi olla riippuvainen pysyvästä oleskelusta kansalaisuuden sijaan⁶⁵. 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 puolestapuhujina⁶⁶, 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 kotouttamisesta yhteiskuntiimme. Vuoropuhelu keskeisten toimijoiden kanssa on ensisijaisen tärkeää politiikkojen määrittelyssä ja täytäntöönpanossa, mutta kotouttamisen hengen luominen on kuitenkin koko EU:n yhteiskunnan asia. Vastaanottavan 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.

⁶⁵ Ks. myös ulkomaalaisten osallistumisesta paikallistason julkiseen elämään tehty yleissopimus, jonka Euroopan neuvosto hyväksyi vuonna 1992 ja joka astui voimaan vuonna 1997.

⁶⁶ Konferenssi aiheesta "Maahanmuutto: Kansalaisyhteiskunnan rooli kotouttamisen edistämisessä", Bryssel, 9. ja 10. syyskuuta 2002.

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 viiteryhymää 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 kolmannelta maasta tulleita maahanmuuttajia, joiden todennäköisyys jäädä työttömiksi on suuri.⁶⁷ Sosiaalinen syrjintä ja rotusyrjintä saattavat estää toisen ja kolmannen sukupolven maahanmuuttajanuorten pääsyn tasavertaisina EU:n kansalaisten kanssa sellaisiin työpaikkoihin ja paikalle yhteiskunnassa, joihin heillä on pätevyys⁶⁸. 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 maahanmuuttajiin suhtautuminen

EU:ssa laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset ovat suuri haaste kotouttamisprosessille. Ongelman luonteen takia tällaisten henkilöiden lukumäärää on mahdotonta arvioida varmasti, mutta muun muassa viime vuosina toteutettujen laillistamismenettelyjen⁶⁹ yhteydessä saatu näyttö osoittaa, että luvut ovat merkittäviä. Neuvoston jo hyväksymien laitonta maahanmuuttoa koskevien toimintasuunnitelmien täytäntöönpanon⁷⁰, rajatarkastusten⁷¹ ja paluupolitiikan⁷² 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 laiton maahanmuutto ruokkivat toisiaan, tällä on selvä yhteys yleisiin politiikkoihin, joilla ehkäistään ja torjutaan pimeää työtä ja joita on myös vahvistettava 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.

⁶⁷ Belgian työministeriön ja OECD:n järjestämä seminaari nuorten maahanmuuttajien integroimisesta työmarkkinoille, Bryssel 6. ja 7. heinäkuuta 2002.

⁶⁸ Ks. viite 67.

⁶⁹ Ks. tiedonanto laitonta maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä politiikasta (KOM(2001) 672), 15.11.2001.

⁷⁰ Kokonaisvaltainen toimintasuunnitelma laitton maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnasta Euroopan unionissa, 28. helmikuuta 2002, EYVL C 142, 14.6.2002, s. 23.

⁷¹ Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvontaa koskeva suunnitelma, 13. heinäkuuta 2002, neuvoston asiakirja 10019/02, FRONT 58.

⁷² Palauttamista koskeva toimintaohjelma, 28. marraskuuta 2002, neuvoston asiakirja 14673/02, MIGR 125.

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 perusasteen 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 varmistaa, 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 asiaan 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 nopeuttamaan 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 saatettavaan sitä osaksi kansallista lainsäädäntöään

harkittava poliittisten oikeuksien myöntämistä pitkään oleskelleille henkilöille, erityisesti paikallisella tasolla.

- **Maahantulosta työntekoa 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 lausunto⁷³ voitaisiin jäsenvaltiossa säännellyissä ammateissa hankitun **ammattipätevyyden tunnustamisesta** annettavan komission **direktiiviehdotuksen**⁷⁴ 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

Marraskuussa 2000 antamassaan tiedonannossa⁷⁵ komissio korosti tarvetta EU:n maahanmuuttopolitiikan tiiviiseen seurantaan ja arviointiin. Seuratakseen edistymistä ja varmistaakseen 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

⁷³ Talous- ja sosiaalikomitean lausunto (SOC/113), annettu 18. syyskuuta 2002, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ammattipätevyyden tunnustamisesta, KOM(2002) 119 lopullinen.

⁷⁴ KOM(2002) 119 lopullinen, syyskuu 2002.

⁷⁵ KOM(2000) 757.

(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 menetelmästä⁷⁶ komissio ehdotti myös politiikan 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 maahantuloa ja asemaa koskevaa yhteistä lainsäädäntöä.

Komissio ehdottaa siksi yhteistyön ja tietojenvaihdon kehittämistä hiljattain perustetun kotouttamisasioihin keskittyvien kansallisten yhteyspisteiden verkoston⁷⁷ 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 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 kulttuuriympäristöön. 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

⁷⁶ KOM(2001) 387.

⁷⁷ 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).

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 varsinainen kansalaisuus; maahanmuuttajien osallistumista koskevat rakenteet kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, mukaan luettuna maahanmuuttajien osallistumisen taso; miten selvität 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 asema⁷⁸. Perussopimuksen olisi annettava välineet, joiden avulla yhteiskunnan kansalaisuus voi käytännössä toteutua, varsinkin mitä tulee osallistumiseen paikallistason poliittiseen elämään, ja komissio tekee työtä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi EU-valmistelukunnassa ja seuraavassa hallitustenvälisessä konferenssissa⁷⁹. 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 koordinoitintyöprosessin yhteydessä komissio edistää tietojenvaihtoa sekä jäsenvaltioiden kansalaisuuslakien täytäntöönpanoa koskevien parhaiden käytäntöjen vaihtoa. Lisäksi tarvitaan

⁷⁸ Sisällyttämismenettelyistä keskusteltiin EU-valmistelukunnan työryhmässä II, jonka puheenjohtajana toimi komission jäsen Vitorino. Katso työryhmän II loppuraportti, WG II – 16, 22.10.2002.

⁷⁹ Ks. komission jäsenen Vitorinin, joka on jäsen EU-valmistelukunnan vapautta, turvallisuutta ja oikeutta käsittelevässä työryhmässä X, esittämän asiakirjan yhteenveto, WG X – WD 14, 15.11.2002.

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 tiedonannolle⁸⁰ 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 painottaa tarvetta heikoimmassa asemassa olevien ryhmien kotoutumisen tukemiseen ja syrjinnän torjumiseen työmarkkinoilla sekä pimeän 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 työvälistyspalveluiden 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.
- Pimeän työn torjunta ja epävirallisen talouden supistaminen siten, että kehitetään seuraamuksia ja ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä käsittävä laaja toimintalinjojen yhdistelmä pimeän 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.
- 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 kieltenopetukseen, myös pikakursseihin.

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

⁸⁰ "Euroopan työllisyysstrategian tulevaisuus", KOM(2003) 6, 14.1.2003.

4.5 Sosiaalisen osallisuuden prosessi

Sosiaalista osallisuutta koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien (NAP) ensimmäinen kierros vuonna 2001 osoitti, että maahanmuuttajien kotouttamiskysymystä käsiteltäessä on tarpeen omaksua kokonaisvaltainen, yhdenmukainen 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)⁸¹ 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.

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 tulevaisuudesta⁸². 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 laajalle⁸³

⁸¹ 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.

⁸² Ks. myös KOM(2003) 34, "Taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä toinen väliraportti", 30.1.2003.

⁸³ 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.

- 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 kirjan⁸⁴ pohjalta uuden yritysten sosiaalista vastuuta 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 rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskus aikoo keskittyä vuonna 2003 muun muassa keräämään tietoja maahanmuuttajien 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 seurantaohjelmassa⁸⁵, 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 tiedonannon⁸⁶ 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:

⁸⁴ KOM(2001) 366.

⁸⁵ EYVL C 142, 4.6.2002.

⁸⁶ KOM(2002) 629 lopullinen, 20.11.2002.

- 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 vuoropuhelu kolmansien maiden kanssa

Komission tiedonannossa "Siirtolaisuuskysymykset osaksi Euroopan unionin politiikkaa suhteissa unionin ulkopuolisiin maihin"⁸⁷ 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 lähtömaihin pitäisi muun muassa taata, että laittoman maahanmuuton perimmäisiin syihin puututaan ja että EU:n maahanmuuttopolitiikka suunnitellaan siten, että 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 mukaisesti⁸⁸
- 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 kotouttamisohjelmien ja -politiikkojen kehittämisen tukemista.

⁸⁷ Ks. komission tiedonanto "Siirtolaisuuskysymykset osaksi Euroopan unionin politiikkaa suhteissa unionin ulkopuolisiin maihin" (KOM(2002) 703, 3.12.2002).

⁸⁸ Ks. myös Barcelonassa vuonna 2002 pidetyn huippukokouksen päätelmät, joissa viitataan henkilöihin, joilla on pätevyys luonnontieteiden ja tekniikan alalla.

Komissio käynnistää lisäksi vuonna 2003 joukon **maahanmuuttajien kotouttamista koskevia pilottihankkeita**⁸⁹. 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**⁹⁰.

Lisäksi komissio käynnisti vuoden 2002 lopulla valmistelutoimet **Euroopan muuttoliikkeiden verkoston** perustamiseksi. Verkoston tarkoituksena on luoda järjestelmällinen perusta siirtolaisuus- ja turvapaikkakysymyksiin liittyvän monitahoisen ilmiön seurantaan ja analysointia varten tarkastelemalla ilmiön eri ulottuvuuksia – poliittisia, oikeudellisia, demografisia, taloudellisia ja sosiaalisia – ja selvittämällä sen taustalla vaikuttavia tekijöitä. Kymmenen jäsenvaltiota nimesi kansalliset yhteyspisteet vuonna 2002, ja muiden odotetaan liittyvän hankkeeseen vuonna 2003. Valmisteluvaiheessa, jota voidaan jatkaa enimmillään kolmella vuodella, selvitetään mahdollisuutta luoda pysyvämpi rakenne tulevaisuudessa.

Maahanmuutto- ja turvapaikkakysymykset on nyt sisällytetty täysimääräisesti **komission tutkimuksen ja kehityksen puitehjelman** prioriteetteihin sekä **komission toimintasuunnitelmaan "Tutkimusinvestoinnit"**⁹¹. 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 kotouttamispolitiikkojen kehittämisen tukemiseksi sekä täyttänyt sitoumuksen, jonka se teki keväen 2003 raportissaan

⁸⁹ Ohjelma käynnistetään vuonna 2003, ja sen budjetti kolmeksi vuodeksi on 12 miljoonaa euroa. Se täydentää nykyisiä aloitteita, joissa käsitellään kysymystä maahanmuuttajien kotouttamisesta.

⁹⁰ KOM(2003) 179.

⁹¹ Ks. etenkin KOM(2003) 226, kohta 3.1 "Edistetään kansallisen ja eurooppalaisen politiikan johdonmukaista kehitystä", toimenpide 2: "Luodaan avoin koordinoituprosessi tieteen ja teknologian henkilöresursseja kehittäviä toimia varten. Erityisesti keskitytään 3 prosentin tavoitteen vaikutuksiin. Toiminnalla laajennetaan nykyistä, tutkijoiden liikkuvuutta edistävää toimintaa."

Eurooppa-neuvostolle maahanmuutto-, kotouttamis- ja työllisyyspolitiikkojen roolin tarkastelemisesta Lissabonin tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

EU:n valmius hallita maahanmuuttoa ja varmistaa maahanmuuttajien kotoutuminen vaikuttaa huomattavasti sen yleiseen valmiuteen hallita taloudellista muutosta ja vahvistaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä. Vaikka sosiaalisen muutoksen ja väestönmuutoksen taloudelliset seuraukset tulevatkin kokonaisuudessaan näkyviin vasta ajan myötä, tarvitsemme nykypäivänä kaukonäköistä lähestymistapaa maahanmuuttoon, 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 maahanpääsyn ja oleskelun edellytyksistä, sillä ne muodostavat tarvittavat oikeuksia koskevat perussäännökset, joihin kaikkien tulevien kotouttamispolitiikkojen on perustuttava. Tässä yhteydessä komissio seuraa uutena kotouttamisvälineenä toimivan yhteiskunnan kansalaisuus -käsitteen kehittämistä.

Maahanmuuttajien kotouttamista edistävien politiikkojen valtavirtaistamisen periaatteen mukaisesti monien tehtyjen ehdotuksien tukemista on nyt jatkettava nykyisten EU:n tason politiikkojen ja ohjelmien, etenkin Euroopan työllisyysstrategian, sosiaalista osallisuutta koskeva prosessin sekä sosiaalista syrjäytymistä ja syrjintää torjuvien yhteisön toimintaohjelmien puitteissa. Sillä välin Euroopan pakolaisrahasto 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 kyselylomaketta⁹², joka lähetettiin jäsenvaltioille ja unioniin liittymässä oleville maille. Komissio sai kyselylomakkeeseen vastaukset 13 jäsenvaltiolta⁹³ ja kahdeksalta liittymässä olevalta maalta⁹⁴. 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 päätavoitteista, jotka ovat maahanmuuttajien mahdollisuus itsenäiseen elämään ja riittävään toimeentuloon sekä aktiiviseen osallistumiseen eri elämänalueisiin.

⁹² Kyselylomakkeessa ei otettu huomioon pakolaisten kotouttamista. On huomattava, että pakolaisten ja maahanmuuttajien kohtelussa ei monissa maissa ole eroja kotouttamisen osalta.

⁹³ Belgia ja Ranska eivät vastanneet kyselylomakkeeseen.

⁹⁴ Puola ja Unkari eivät vastanneet kyselylomakkeeseen.

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 kotouttamispolitiikalle 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 maahanmuuttolakiesityksen 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.

Ruotsissa⁹⁵ 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 päivittäisille 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 yhdenmisen toimintaohjelman (2003–2006) osana kansallista maahanmuuttopolitiikkaa. Toimintasuunnitelma muodostuu toimenpiteistä, joita toteutetaan kuudella pääalalla: tiedotus, työmarkkinat, kulttuuri, koulutus ja kieli, terveydenhoitopalvelut ja väliaikainen majoitus. Osana työmarkkina-aloitteita Kreikka kehittää parhaillaan maahanmuuttajien ammattipätevyyden rekisteröintijärjestelmää ja toteuttaa toimia yrittäjyyden tukemiseksi.

Myös Espanja toteuttaa parhaillaan kattavaa kansallista maahanmuutto-ohjelmaa, joka kattaa vuodet 2001–2004. Ohjelmassa on yksilöity joitakin kehitettäviä kohdealoja. Näitä ovat

⁹⁵ Ruotsissa on käytössä pakolaisten kotouttamista koskeva ohjelma, joka vastaa Suomen, Tanskan ja Alankomaiden maahanmuuttajiin soveltamaa kotouttamisohjelmaa.

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 viranomaisten sekä 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.

Portugalin 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, kolmikielisyyden 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.⁹⁶

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

⁹⁶ Tätä sovelletaan kuitenkin sekä kansalaisiin että maahanmuuttajiin niissä maissa, joissa maahanmuuttajat joutuvat käyttämään yleispalveluita, jos he eivät osallistu työmarkkina- toimintaan.

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 työnhakua 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 kiintiön 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 maahanmuuttajien 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 rasismivastaisen 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 rasismivastaisen torjunnan sekä erityisesti lasten ja nuorten tasa-arvoisuutta edistäviin 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 tietystä 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 yhteenveto:

- 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 rasmin ja syrjinnän torjunta on keskeisessä asemassa kotouttamisessa. Itävalta mainitsee uskonnon yhtenä (erityisesti naisten) kotouttamisen esteenä.

2.7 Kotouttamismallien seuranta

2.7.1 Erityiset seurantaelimet

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 seurantarjestelmä (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.

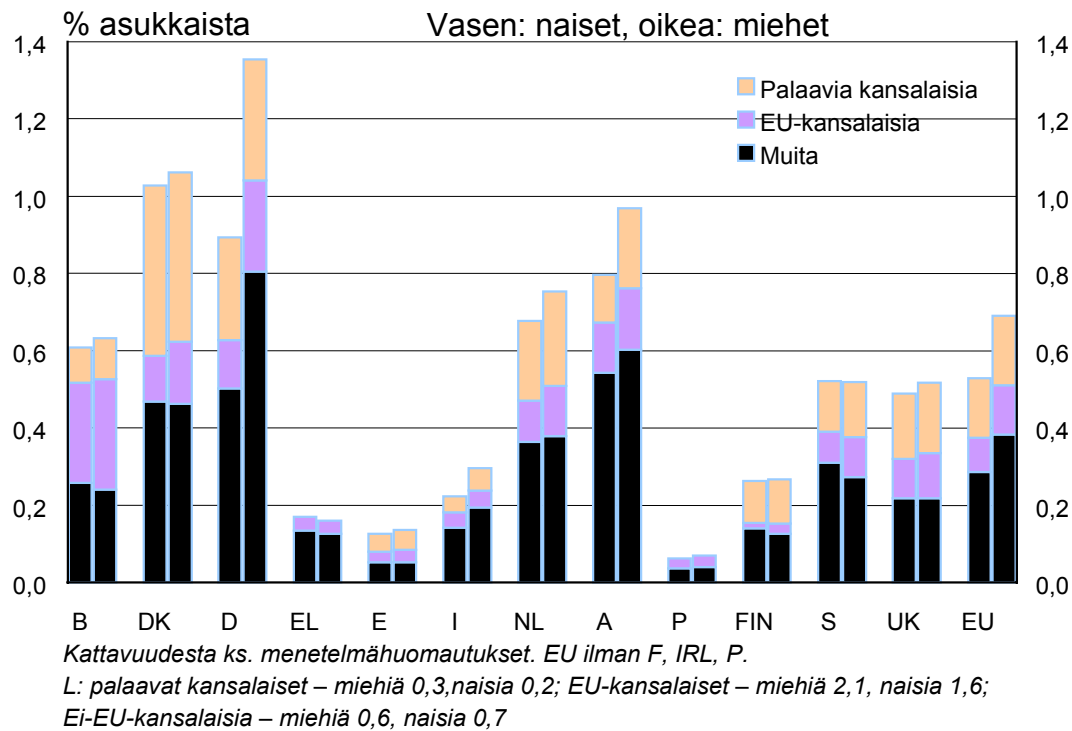
2.7.2 Vastuu seurantaprosessista

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

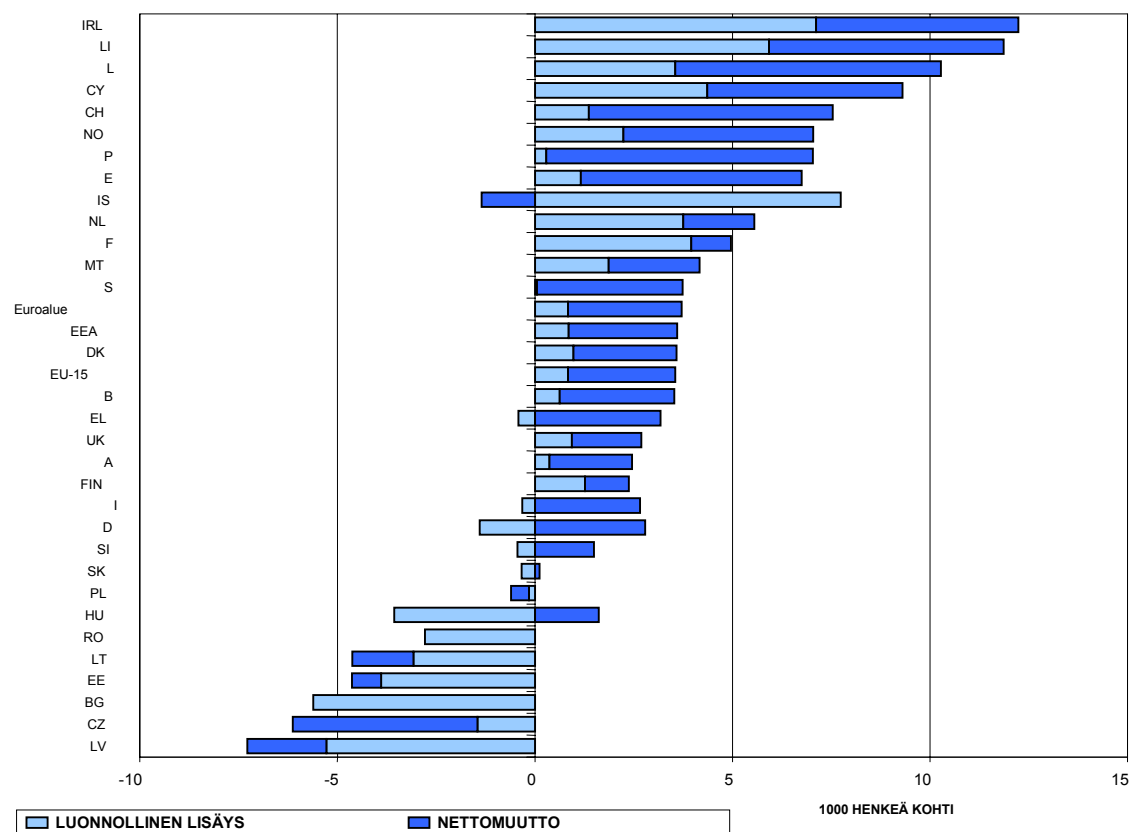
Kuva 1 Maahanmuuttajat kansalaisuuksittain osuutena maassa asuvasta väestöstä keskimäärin 1995–1999



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

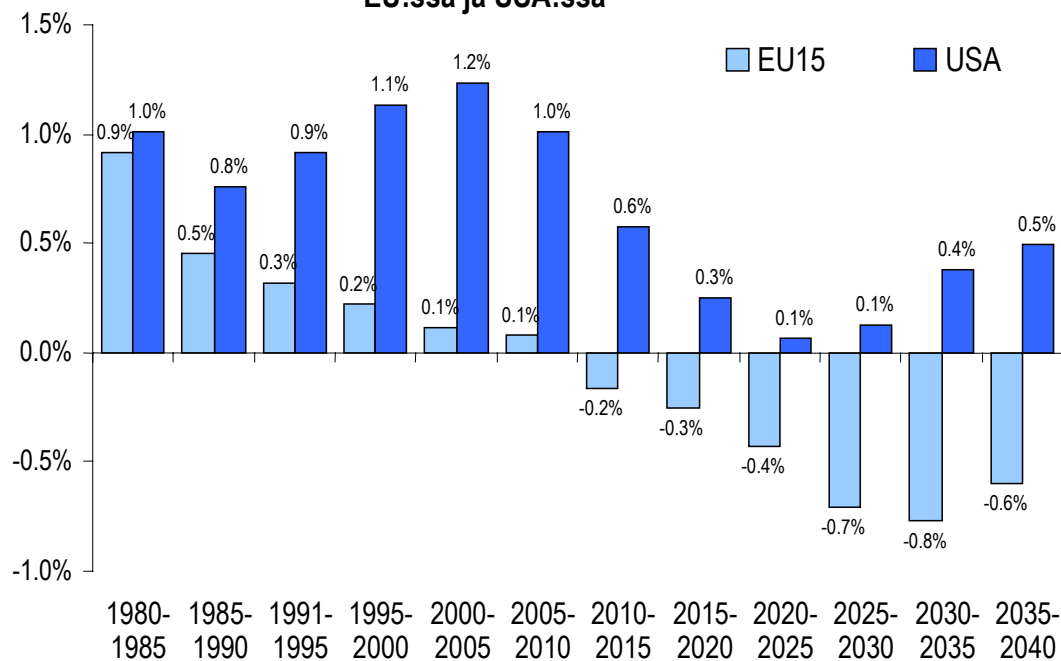
Kuva 2: Bruttoväestönkasvu 2002

Luonnollisen lisän ja nettomuuton suhteellinen osuus

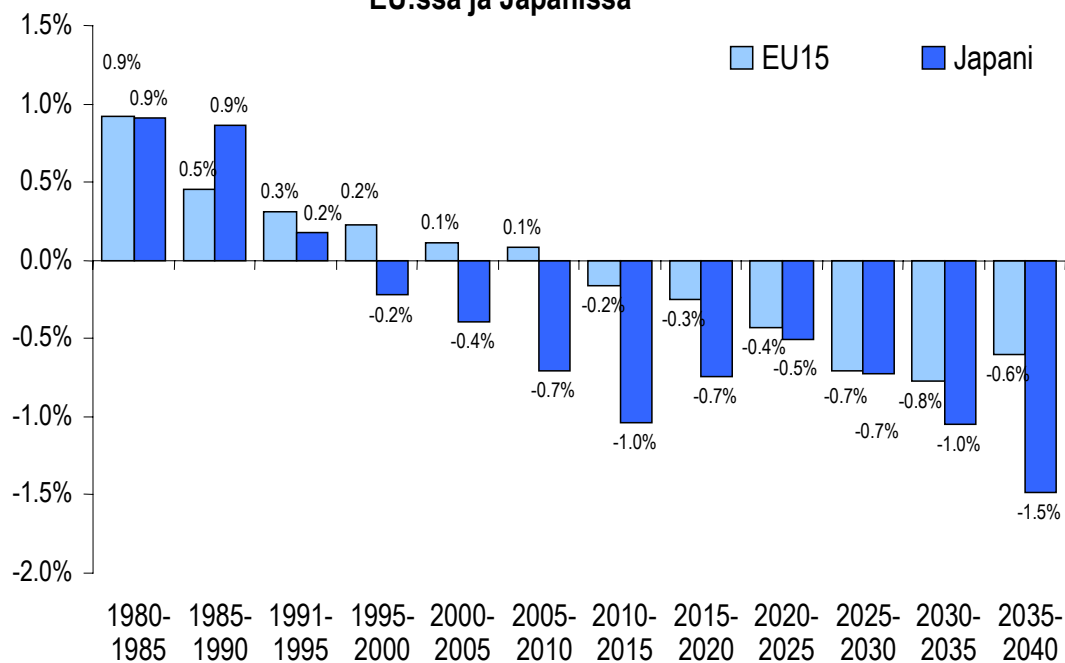


Lähde: Eurostat. Julkaisusta Statistics in focus – *First demographic estimates for 2002* – Theme 3 –25/2002

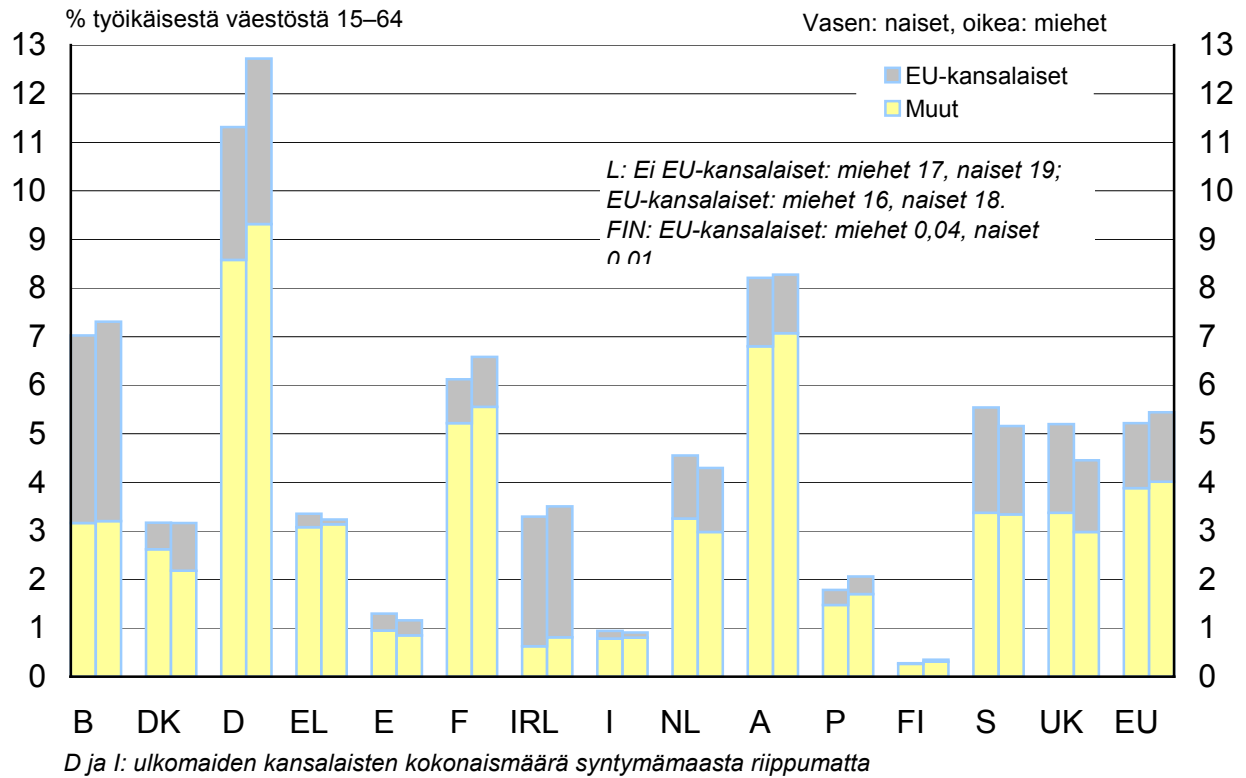
**Kuva 3: Aiempi ja ennustettu työikäisen väestön vuosimuutos
EU:ssa ja USA:ssa**



**Kuva 4: Aiempi ja ennustettu työikäisen väestön vuosimuutos
EU:ssa ja Japanissa**



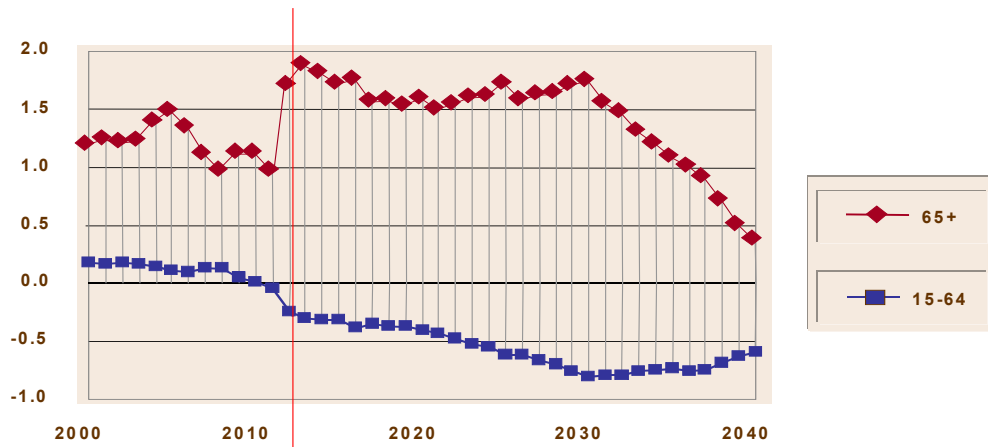
Kuva 5 Ulkomaiden kansalaisten osuus työikäisestä väestöstä 2000



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

Kuva 6

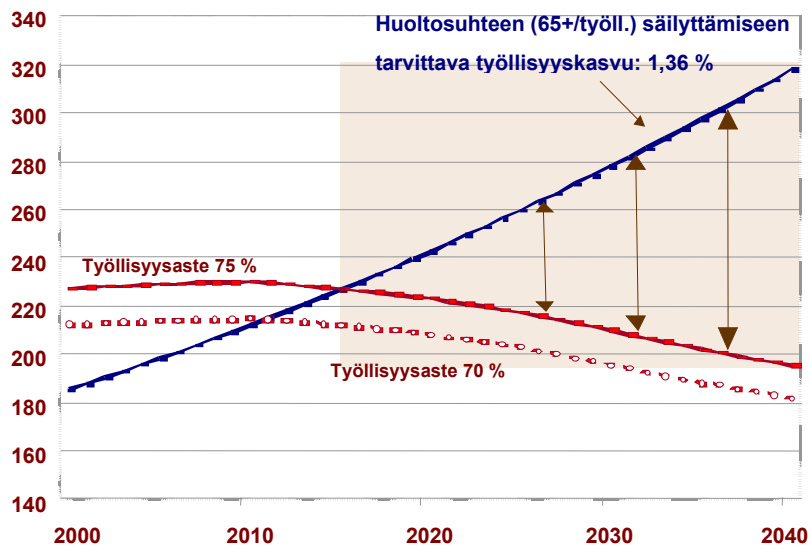
Yli 65-vuotiaan ja 15–64-vuotiaan väestön vuosikasvu,
EU25, 2000–2040



Lähde: Eurostat

Kuva
7

Väestön vähentyminen ja työllisyyden kasvupotentiaali
EU25, 2000–2040

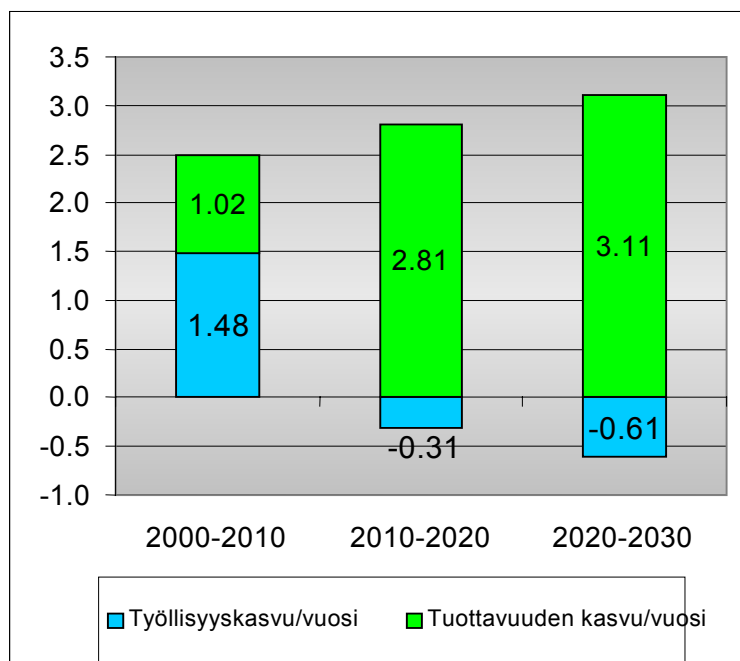


Lähde: Eurostat

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

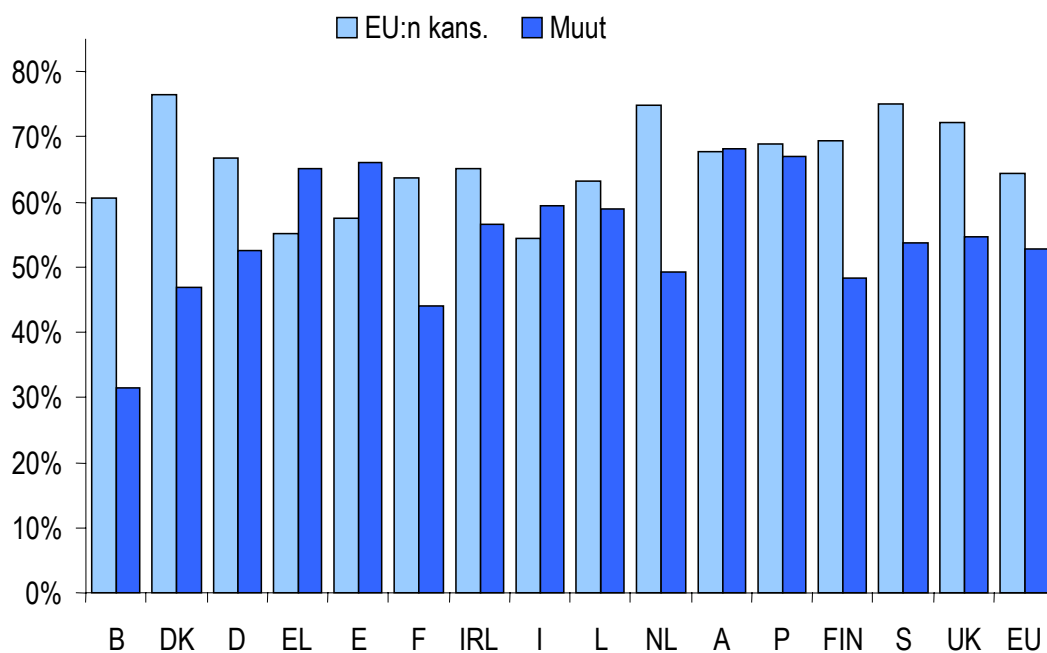
EU25



Lähde: Eurostat. Simulaatiot perustuvat Eurostatin demografiseen perusskenaarioon

Kuva 9: EU:n kansalaisten ja muiden työllisyysaste 2001

% maan työikäisestä väestöstä (15–64)



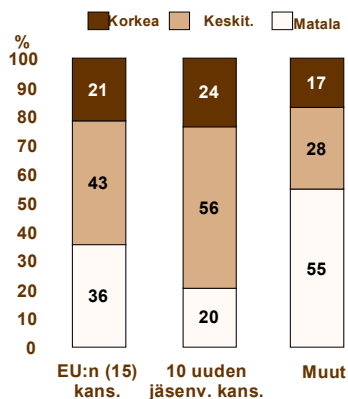
Lähde:

Työvoimatutkimus, Eurostat.

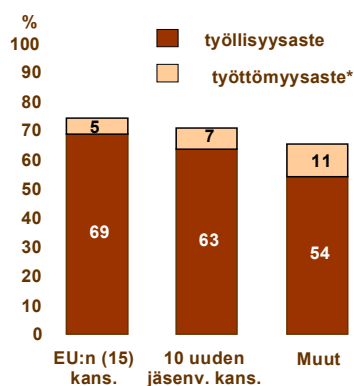
Kuva 10

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

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

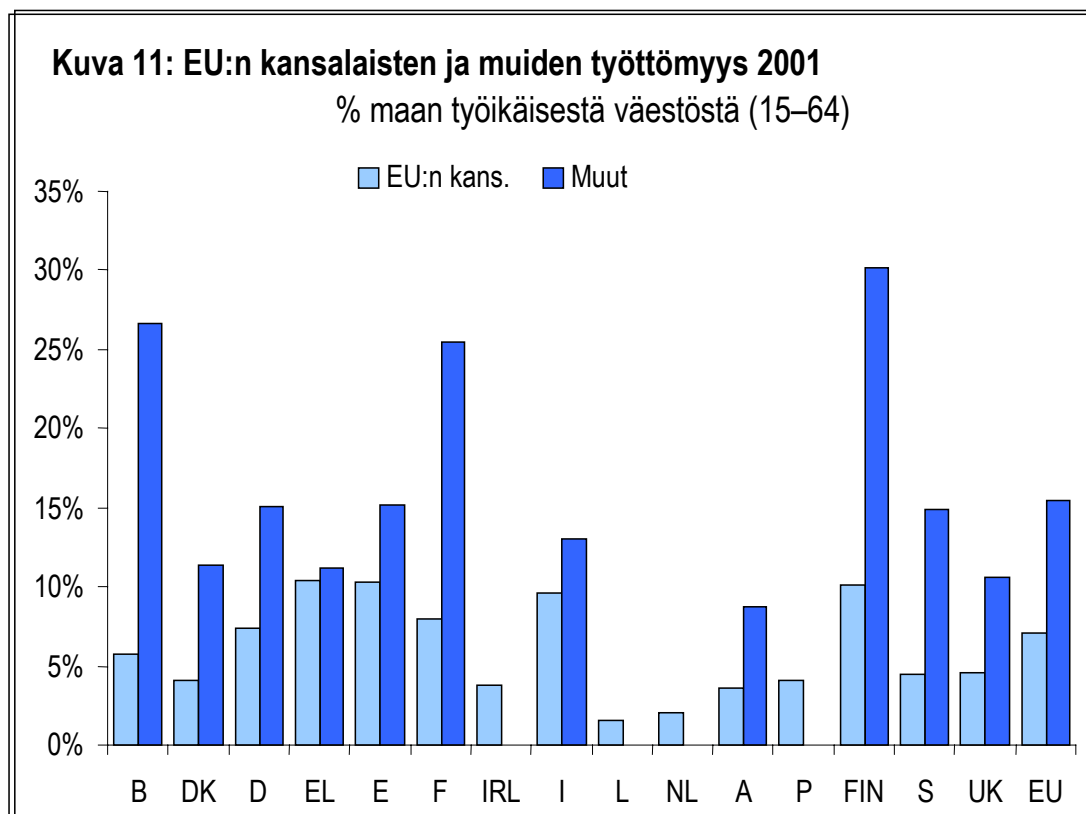


Työllisyys- ja työttömyysaste* 25–64-vuotiaat



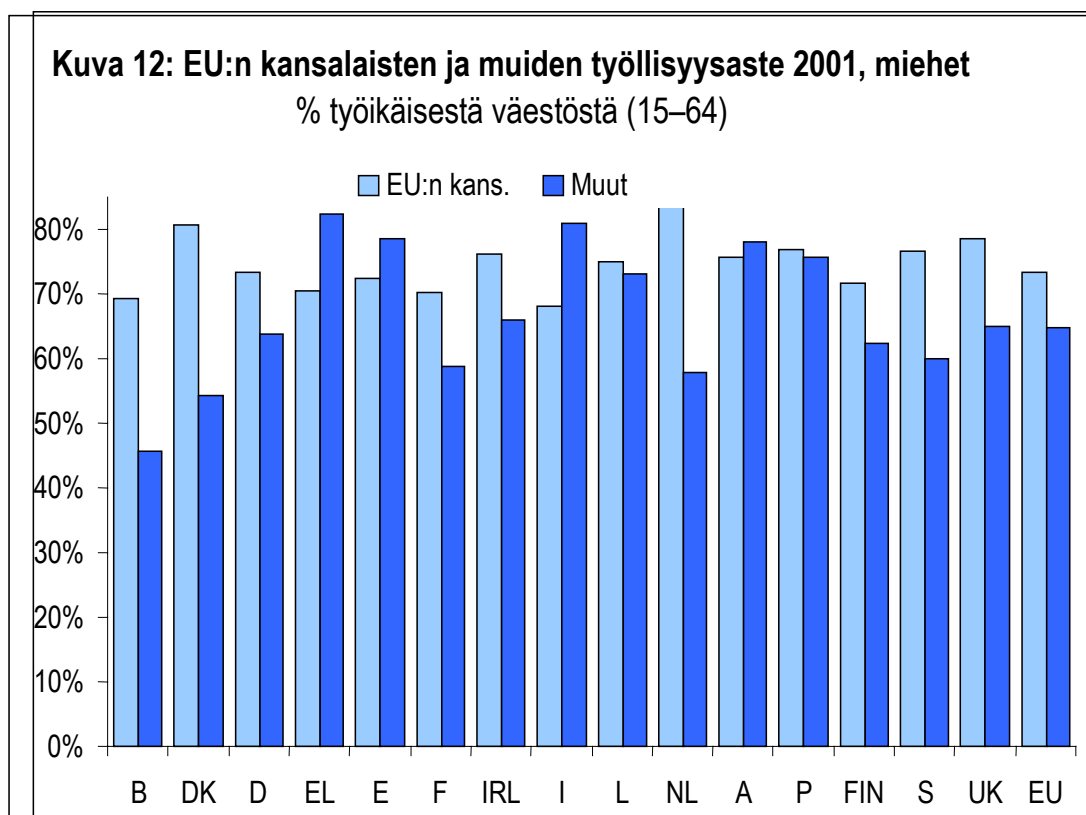
* Työttömiä väestöstä prosentteina

Lähde: Eurostat (työvoimatutkimus 2000)



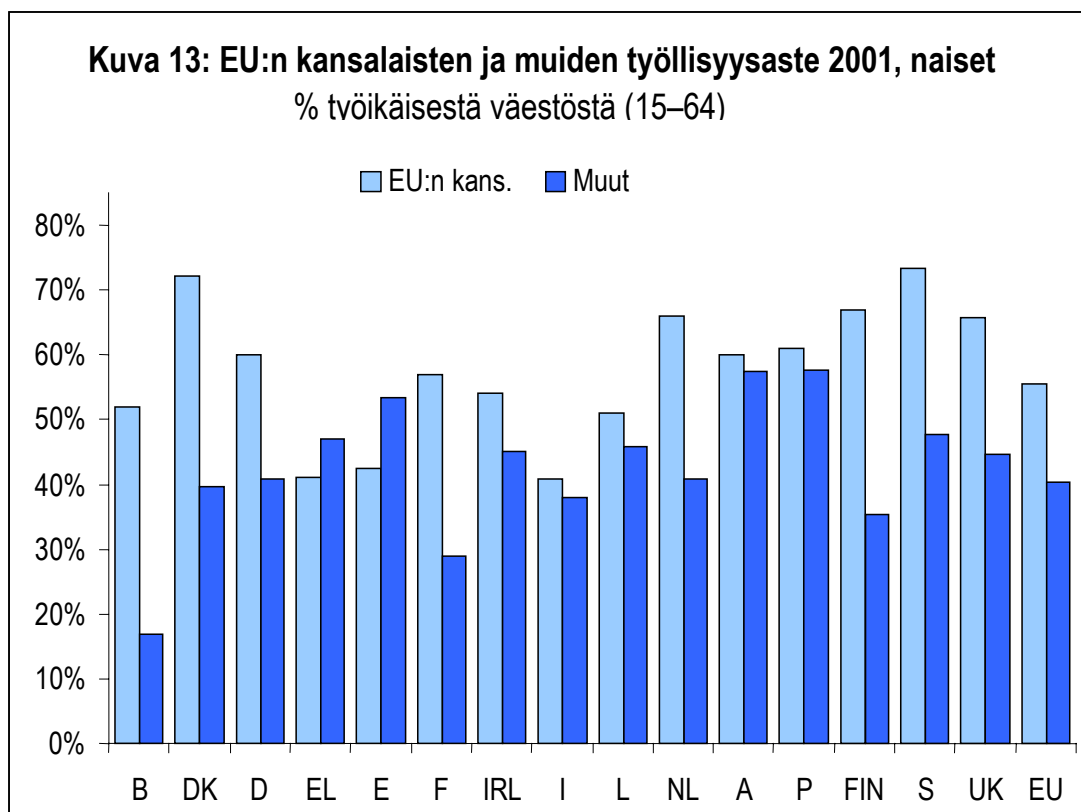
Lähde:

Työvoimatutkimus, Eurostat.



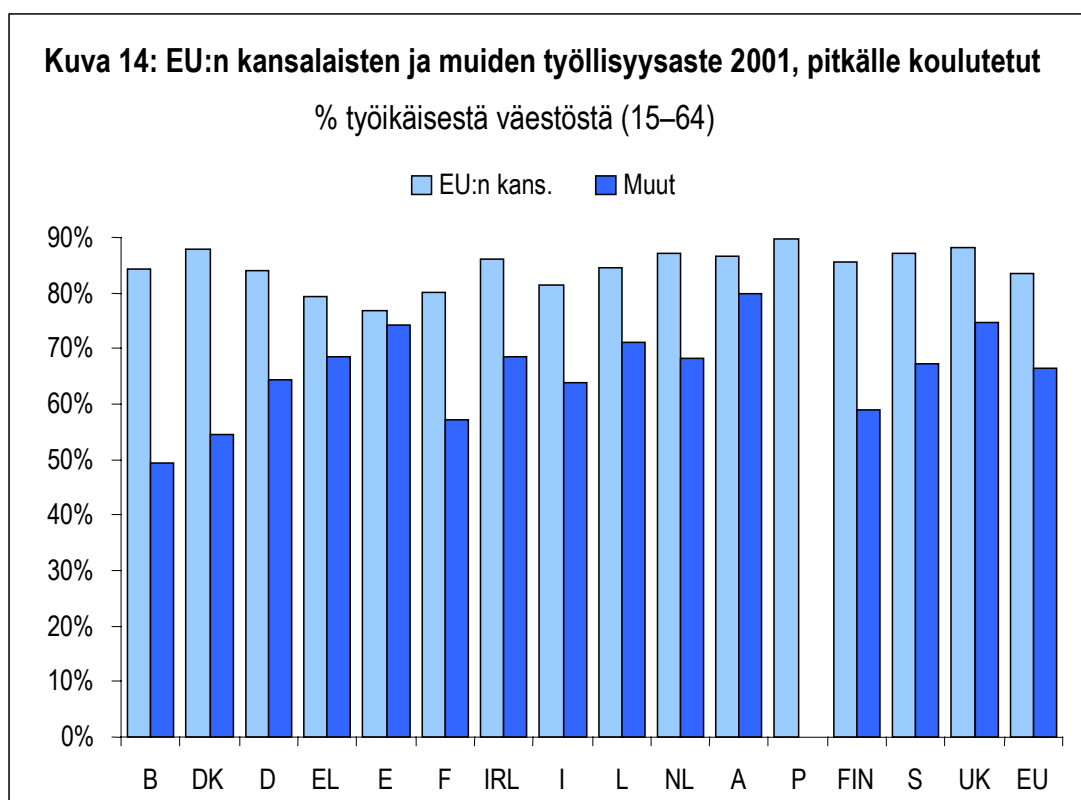
Lähde:

Työvoimatutkimus, Eurostat.



Lähde:

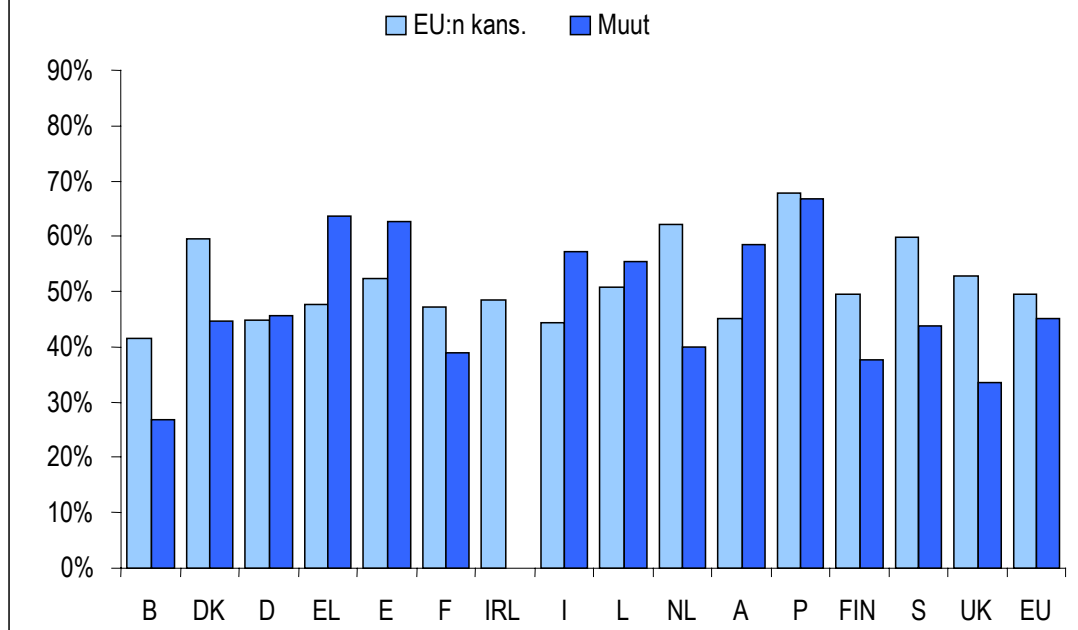
Työvoimatutkimus, Eurostat.



Lähde:

Työvoimatutkimus, Eurostat.

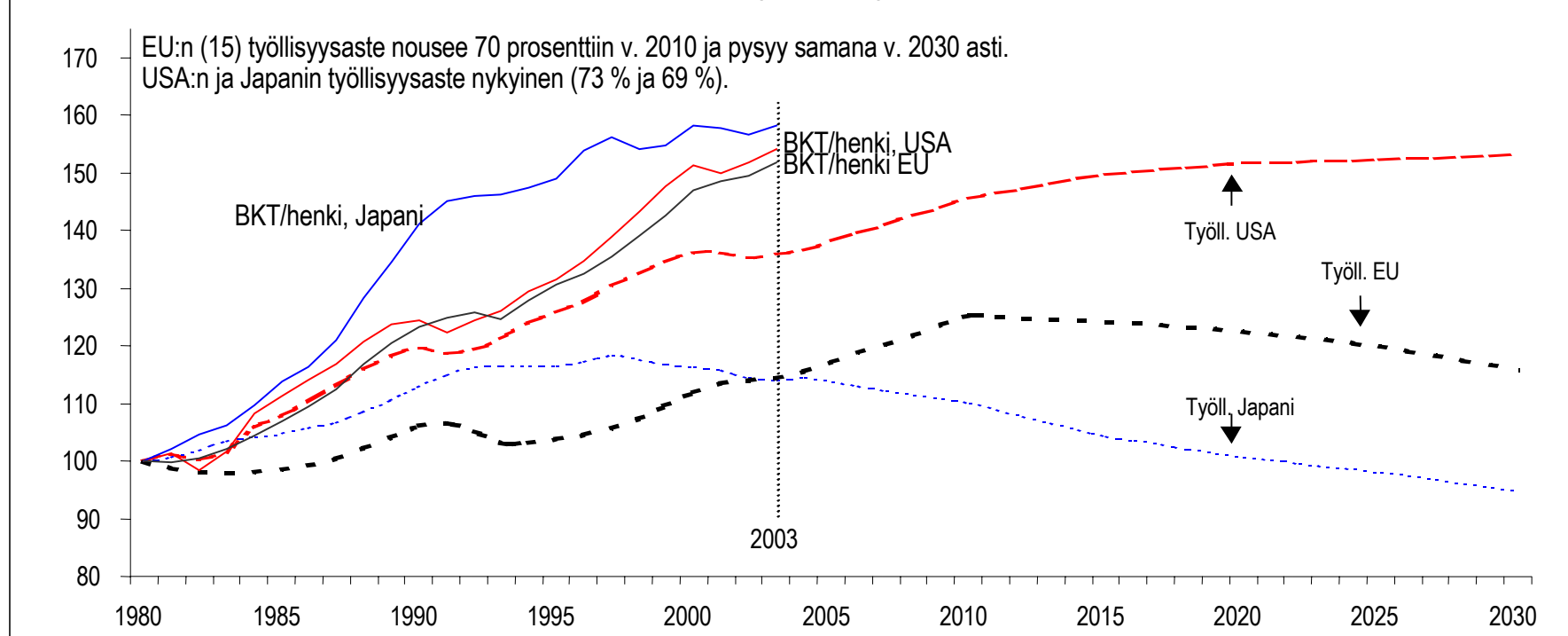
**Kuva 15: EU:n kansalaisten ja muiden työllisyysaste 2001, vähän koulutetut
% työikäisestä väestöstä (15–64)**



Lähde:

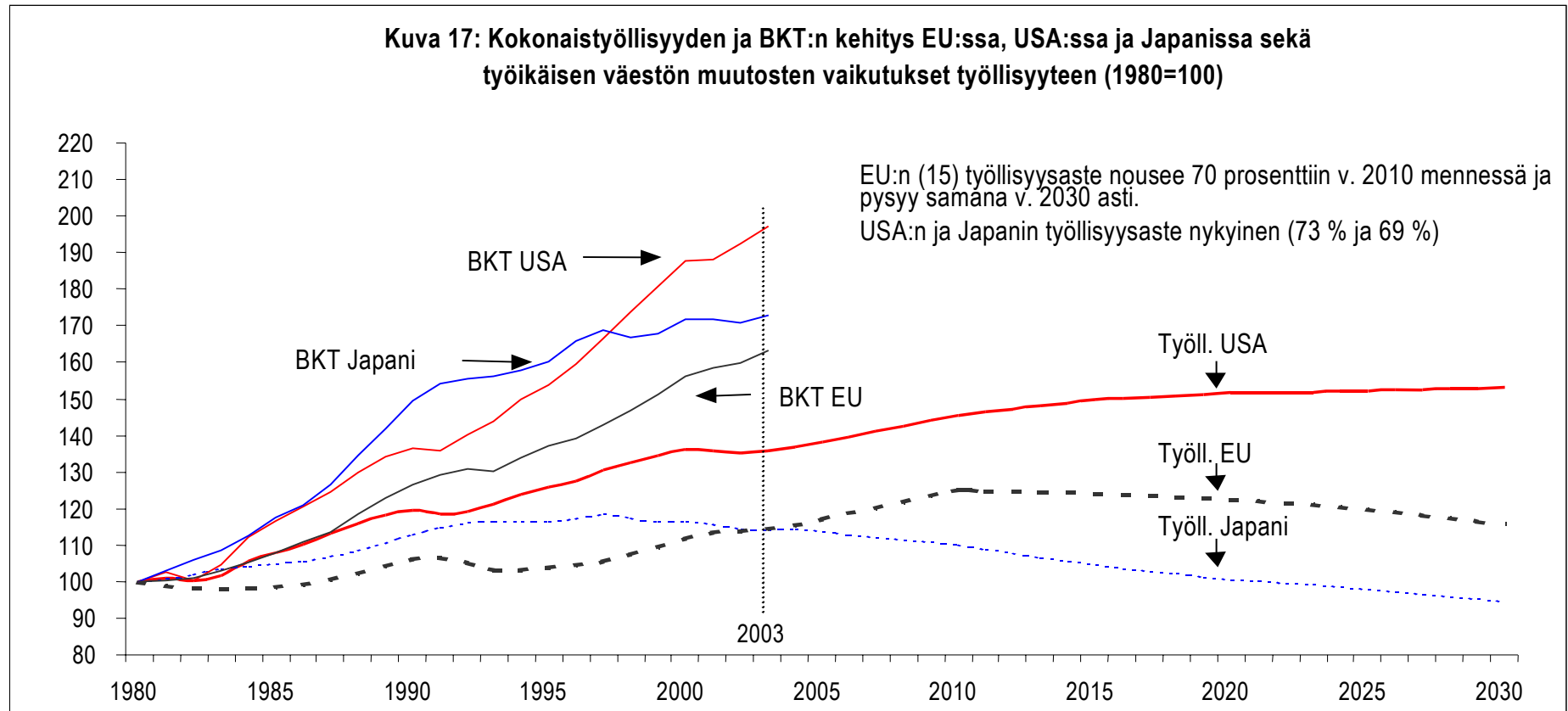
Työvoimatutkimus, Eurostat.

Kuva 16: Kokonaistyöllisyyden ja BKT:n/henki kehitys EU:ssa, USA:ssa ja Japanissa sekä 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 sekä 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.