



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 4.6.2004
KOM(2004) 412 lõplik

**TEATISE EELNÕU KOMISJONILT NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE,
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE JA REGIOONIDE
KOMITEELE**

Legaalse ja illegaalse migratsiooni vaheliste seoste uurimus

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
OSA I – OLEMASOLEVAD VAHENDID LEGAALSE MIGRATSIOONI JUHTIMISEKS.	3
1.1 Riiki sisenemise reguleerimine majandusmigrantidele.....	3
1.2 Majandusmigrantide arvu reguleerimine ja vajaduste prognoosimine	5
1.3 Kahepoolsed tööjõukokkulepped	6
1.4 Kvootide kasutamine kahepoolsete skeemide reguleerimiseks	8
1.5 Seadustamise meetmed	8
OSA 2– SEOS LEGAALSETE JA ILLEGAALSETE MIGRATSIOONIVOOLUDE VAHEL JA SUHTED KOLMANDATE RIIKIDEGA.....	10
2.1 Kahepoolsete töölepingute mõju illegaalse migratsiooni vooludes.....	11
2.2 Viisapoliitika mõju illegaalse migratsiooni vooludes.....	12
2.3 Kolmandate riikidega koostöö mõju illegaalse migratsiooni vooludes.....	13
OSA 3- EDASINE SUUND.....	15
3.1 Läbirääkimise ja teabevahetuse tugevdamine Euroopa Liidu tasandil	15
3.2 Uute poliitiliste initsiatiivide arendamine ühise immigratsioonipoliitika raames.....	16
3.2.1. Legaalses migratsioonis	16
3.2.2. Illegaalses migratsioonis	18
3.2.3. Koostöös kolmandate riikidega.....	19
LÕPPTULEMUS	20

SISSEJUHATUS

Käesolev teatis esitab Euroopa Ülemkogu taotlusel läbi viidud legaalse ja illegaalse migratsiooni vaheliste seoste uurimuse tulemusi. See uurib esimest korda EL tasemel, kas legaalsed moodused migrantide riiki lubamiseks vähendavad illegaalse migratsiooni boonuseid ning veel täpsemalt, millises ulatuses mõjutab legaalse migratsiooni poliitika esiteks, illegaalseid migratsioonivoogusid ja teiseks, koostööd kolmandate riikidega illegaalse migratsiooniga võitlemiseks.

See mandaat tuleneb 2003. a. juuni Thessaloniki Euroopa Ülemkogu järeldusest, mis väitis, et EL peab uurima *"legaalseid mooduseid kolmandate riikide kodanike migreerumiseks liitu, arvestades liikmesriikide vastuvõtu suutlikkust, tõhustatud koostöö raames päritoluriikidega."* Selles kontekstis soovitas eesistujariik Itaalia 2003. a. septembri mitteametlikul JHA nõukogul *"oma partneritele teostada uuring defineerimaks Euroopale legaalse migratsiooni kvoodisüsteemi, et pakkuda seda päritoluriikidele ja peamiste legaalse migratsioonivoogude transiitriikidele selleks, et saavutada nende koostöö riigist välja saatmise kokkuleppe saavutamiseks"* (...). Järgmiseks laiendas Euroopa Ülemkogu 2003. a. oktoobris uurimuse ulatust ja järeldas, et *"tunnistades, et iga liikmesriik on vastutav oma territooriumil vastu võetud legaalse immigrandide arvu eest vastavalt oma seadusandlusele ja kajastades spetsiifilisi olukordi (k.a. tööturg), märgib Euroopa Ülemkogu ära komisjoni poolt algatatud uurimuse legaalse ja illegaalse migratsiooni seoste kohta ning kutsub kõiki liikmesriike, ühinejariike ja kandidaatriike tegema koostööd komisjoniga kuni uurimuse lõpuni."*

Lühike ajavahemik, mille jooksul uurimus tuli lõpule viia, ei võimaldanud selle hajutamist uurimisinstituutidesse. Seetõttu otsustas komisjon, et uurimust tuleb piirata faktide otsimise ülesandega koostöös liikmesriikide ekspertidega. Eelkõige on see põhinenud piirkonna olemasolevatel uuringutel, mida täiendavad mainitud ekspertide poolt pakutud informatsioon kahel komisjoni poolt organiseeritud koosolekul ning vastused komisjoni küsimustikele. Liikmesriikide ja uute liikmesriikide esindajad komisjoni immigratsiooni ja varjupaiga komiteest jätkasid korrapäraselt pooleliolevat tööd.

Teatise esimeses osas keskendutakse olemasolevate legaalse töömigratsiooni kanalite juhtimisele (k.a. kahepoolsed kokkulepped) ning, arvestades eesistujamaa Itaalia esialgset kavatsust, võimalike kvootide või ülemmäärade kasutamisele. Seda illustreerivad mõned juhtumiuuringutes kirjeldatud huvitavad poliitikanäited. Teises osas kontsentreerutakse legaalse ja illegaalse migratsioonivoo vahelisele seosele keskendumisega koostööle kolmandate maade riikidega. Lõpuks teeb teatis mõned järeldused ja soovitused. Tuleb täheldada, et suures osas usaldusväärsed statistilised andmed on suuresti olematud nii EL-i kui rahvuslikul tasemel.

OSA I – OLEMASOLEVAD VAHENDID LEGAALSE MIGRATSIOONI JUHTIMISEKS

1.1 Riiki sisenemise reguleerimine majandusmigrantidele

Kolmandate riikide kodanike vastu võtmine töötamise eesmärgil on küsimus, mida reguleerib liikmesriikide seadusandlus, seega on vastu võtmise poliitika liikmesriikide vahel erinev, kuna see on arenenud vastuseks erinevatele migratsioonitrendidele viimaste kümnendite jooksul. Sõjajärgsel perioodil toetati migratsiooni laialdaselt tööjõuvaeguse leevendamiseks.

Kuid peale 1970te majanduslangust ja illegaalse immigratsioonivoo suurenemist 1980-tel ja 1990tel tugevdati vastu võtmise kontrolli, et kaitsta kodumaist tööturгу, mõningates liikmesriikides külmutati võõrrahvuste värbamine.

Kehtiva poliitika ja protseduuride eesmärgiks on võimaldada tee riiki pääsemiseks, et täita tööturu vajadusi, samas kaitstes kodumaise tööjõu huve. Kolmandate riikide kodanikud, kes soovivad töötada EL-s peavad esitama tõendid, mis näitavad, et nad vastavad teatud kriteeriumidele: nagu tööpakkumine, küllaldased finantsressursid enda ülalpidamiseks, sobiv tervisekindlustus. Mõnikord vastutavad liikmesriikide tööandjad töölubade taotlemise eest kolmandate maade kodanike nimel ning nad peavad olema võimelised näitama, et töötaja pakub oskusi, mida kodumaiselt tööturult ei leia. Mõned liikmesriigid võtavad vastu ka füüsilisest isikust ettevõtjaid, kuid taas peavad olema täidetud ranged nõuded, eriti nõue, et taotlejal on piisavalt vahendeid enda ülalpidamiseks ja et tema põhitegevusest tõuseks kasu ka asjassepuutuvalle liikmesriigile. Enamik majandusmigrante saab esialgu ajutise elamisloa, mille kestvus võib olla vahemikus 1–5 aastat. Need load on uuendatavad seni, kuni taotleja vastab nõutud kriteeriumitele – kõige tähtsam, et ta on jätkuvalt hõivatud ning tema oskuseid vajatakse.

1990te keskpaigast alates on paljudes liikmesriikides tekkinud uued teed majanduslikuks vastu võtmiseks riiki eesmärgiga vastata vajakajäämistele tööturul ning mõnedes riikides, eriti nendes, kus on vaja täita teatud oskusega ametikohti (nt. tervishoiusektoris) on paika pandud kiireloomulised ja eelisprotseduurid. Kõrgelt kvalifitseeritud töötajate ahvatlemist tunnustatakse oluliseks vahendiks majanduskasvu säilitamisel ning kodumaise majanduse kitsaskohtade vältimisel. Kogemus on näidanud, et alati ei ole lihtne nende riiki sisenemise suundade kaudu ligi meelitada nii palju kvalifitseeritud inimesi kui vaja oleks. Sellel on mitmesuguseid põhjuseid, kuid tuleb märkida, et liikmesriigid konkureerivad üksteisega teatud ulatuseni üritades ligi meelitada teatud kategooriatega kolmandate maade töötajaid.

Kõrgelt kvalifitseeritud töötajad pole ainsad, kelle järele nõudlus on. Paljud liikmesriigid, eriti Euroopa lõunaosas olevad hiljutise immigratsiooniga riigid, on tundnud vajadust madala kvalifitseeritusega töötajate järele. Suur hulk neist on otsustanud reguleerida madala kvalifitseeritusega töötajate riiki lubamist spetsiaalsete vastuvõtu teede avamisega või kahepoolsete töökokkulepetega.

Juhtumiuuring: Saksamaa roheline kaardi süsteem

Saksamaa tutvustas **roheline kaardi** skeemi 2000. a. augustis, see oli suunatud IT spetsialistide värbamisele, eesmärgiga reageerida prognoositud kodumaisele puudujäägile. IT tööandjate ja tööhõive projektsiooni uuringute järgi võimaldas skeem kuni 20,000 IT spetsialisti värbamist ajavahemikul 2000–2005. a. Skeemi järgi võivad taotlejad jääda maksimaalselt viieks aastaks mille jooksul on neil õigus tuua perekonnaliikmed kaasa. Kuid taotlejatel pole riigis viibides õigust taotleda alalist elamisloa. Avaldusi süsteemi kohta võib esitada otse Saksa ettevõttele või läbi online tööturu. Tänapäevaks on umbes pooled 20 000 loa välja antud.

Juhtumiuuring: Ühendkuningriigi kõrgelt kvalifitseeritud migrandi programm

Ühendkuningriik lasi **kõrgelt kvalifitseeritud migrandi programmi** välja 2002. a. jaanuaris eesmärgiga luua individuaalne riiki pääsemise tee kõrgelt kvalifitseeritud isikutele, kellel on Ühendkuningriigi poolt nõutud vajalikud oskused ja kogemus globaalsel turul konkureerimiseks. Taotlejatel ei pea olema sõlmitud töölepingut ning selle asemel võivad nad

riiki sisenedes otsida tööd või tegelda ettevõtlusega esialgu ühe aasta jooksul. Seni, kuni taotleja on majanduslikult aktiivne, võib ta jääda Ühendkuningriiki ja lõpuks taotleda alalist elamisluba. Riiki lubamine põhineb nii punktisüsteemil kui ka immigratsiooni kriteeriumil. Punkte kogutakse järgmises viies põhilises valdkonnas: hariduslik kvalifikatsioon, töökogemus, eelnevad sissetulekud, taotleja ametialased saavutused, taotleja partneri oskused ja saavutused. Skeemist osavõtt on olnud suhteliselt suur.

Tuleb märkida, et mitte kõik tööturule lubatud kolmandate riikide kodanikud ei sisene ülalkirjeldatud valikuprotseduuride kaudu. Migrantide riiki lubamine töötamise eesmärgil on peamiseks kolmandate maade kodanike riiki lubamise kategooriaks vaid kahes liikmesriigis. Kõigis teistes liikmesriikides toimub suur osa riiki lubamisi pereliikmete taasühinemise eesmärgil ja vajadusel osutada humanitaarabi neile, kes on abivajajaks tunnistatud. Mitmetes liikmesriikides ulatub pereliikmete taasühinemise eesmärgil riiki lubatud migrantide hulk rohkem kui pooleni riiki lubatutest. Töömigratsioon esindab vähem kui 15% riiki lubatud isikutest, kes tegelikult naudivad ligipääsu tööturule.

1.2 Majandusmigrantide arvu reguleerimine ja vajaduste prognoosimine

Kolmandate maade kodanike sissevool liikmesriikidesse, kuhu nad on vastu võetud tööjõu eesmärgil, on suurenenud alates 1990-te keskpaigast (kasv 20% Taani, Ühendkuningriigis ja Rootsis, mis peegeldab tugevat majanduskasvu ja puudujääke oskustöö sektoris). Andmed Euroopa Liitu tööjõu eesmärgil vastu võetud migrantide koguarvu kohta puuduvad. Kuigi EL-i statistilised andmed migratsioonivoogude kohta on viimaste aastate jooksul paranenud, on jätkuvalt probleeme legaalse voogude mõõtmisega (definiitsioonide ja allikate vaheliste erinevuste tõttu), andmete kogumise meetoditega ja liikmesriikide seadusandliku praktikaga.

Liikmesriikidel on erinevad meetodid otsustamiseks, kui palju majandusmigrante igal aastal riiki lubada. Tavaliselt põhineb arv rahvuslikul või regionaalsel tööturu vajaduste hindamisel. Üksikutel liikmesriikidel on kvoodisüsteemid, kuid nende kasutamise viisid erinevad riikide vahel. Mõned panevad paika iga aasta vastu võetavate kolmandate maade töötajate üldise koguarvu, samas teised kehtestavad täpsemaid kvoote iga töösektori jaoks või isegi töötajate tüübi jaoks (nt. hooajalised töötajad). Kolmandad kehtestavad aastasel baasil kvoote peale tööturu vajaduste uurimist ja tööandjate ja töötajate organisatsioonidega konsulteerimist.

Enamikes liikmesriikides on tarvis läbi viia põhjalik kodumaise tööturu olukorra hindamine enne kolmandate maade töötajate riiki lubamist. See “*ühenduse eelisõiguse*” printiip tunnistati selgelt juhtprintsipiiks kolmandate riikide töötajate valimisel 20. juuni 1994. a. “*nõukogu resolutsioonis piirangute kohta kolmandate riikide kodanike lubamisele liikmesriikide territooriumile töötamise eesmärgil*”¹. Moodused, kuidas liikmesriigid seda printsiipi rakendavad, erinevad riigiti.

Üldhõlmavad tööjõu projektsioonid viitavad töötajate puudujääkidele EL-s tööjõu vananemise ja vähenemise tõttu peale 2010. aastat. Uuringud näitavad ka, et immigratsioonivood tõenäoliselt ei vähene lähimas tulevikus. Mitmete uurimuste käigus on püütud välja selgitada, kas immigratsioon on eeldatava demograafilise taandarengu lahenduseks või mitte. Komisjoni teatistes immigratsiooni, integratsiooni ja tööhõive kohta² tunnistatakse, et immigratsioon on tulevikus järjest rohkem vajalik EL-i tööturu vajaduste rahuldamiseks. Kuigi samal ajal tunnistatakse, et immigratsioon ei ole lahendus vananevale populatsioonile ja et suurenev

¹ ELT C 274, 19.9.1996, lk 3.

² Euroopa Komisjon – Komisjoni teatis immigratsiooni, integratsiooni ja tööhõive kohta K(2003) 336.

immigratsioon ei vabasta poliitkategoriseerimise struktuuriliste ja teiste muutuste tegemisest selleks, et vananeva populatsiooni mõju toime tulla.

Paljudes uuringutes on täheldatud raskusi immigratsiooni ja tööturu vajaduste sobitamises. Ühelt poolt ei ole tööturu prognoosid sugugi eksimatud ning ei pruugi alati täpselt ennustada tööturu trende. Teiselt poolt ei vasta immigratsioonivood üldiselt valdava tööturu nõudmistele kõrge kvalifikatsiooniga või spetsiifiliste oskustöölise järele. Kuigi paljudes liikmesriikides on kinnitunud tendents immigrantide kasutamiseks madala kvalifikatsiooniga sektorites, ei ole see sellegipoolest nende oskuste näitajaks, sest paljud neist on töö jaoks ülekvalifitseeritud.³ Immigratsiooni kogemused minevikust näitavad, et on äärmiselt keeruline jälgida migrantide viibimise kestust ja nende geograafilist ja ametialast mobiilsust. Tööprognoosid peavad samuti arvesse võtma teisi migrantide kategooriaid, mille hulka selektiivsus ei pea tingimata kuuluma (rahvusvahelise kaitse või perekonna taasühinemise eesmärkidel riiki lubamine). Lõpuks näitab uuring, et eksisteerib selge vajadus parema integratsioonipoliitika järele, et rakendada migrantide täit potentsiaali.

1.3 Kahepoolsed tööjõukokkulepped

Eksisteerib suur hulk liikmesriikide ja uute liikmesriikide poolt alla kirjutatud kahepoolseid tööjõukokkuleppeid kolmandate riikide kodanike lubamiseks oma riigi territooriumile. Peamiselt on need koostatud, et rahuldada vastuvõtva riigi tööturu vajadusi, kuid on ka mitmeid teisejärgulisi motiive taoliste kokkulepete sõlmimiseks. Neid võib üldjoontes liigitada järgmiselt: uute kanalite avamine migratsioonile, suhete parandamine kolmandate riikidega, ajalooliste sidemete ja kultuurivahetuste hõlbustamine, migratsioonivoogude parem juhtimine ja võitlus illegaalse migratsiooniga. Nende faktorite kombinatsioon on sagedane.

Liikmesriikide vahel saab teha geograafilist vahet nende lähenemises kahepoolsetele kokkulepetele. **Põhja-Euroopa riigid** koostasid esimesed kahepoolsed kavad sõjajärgsel perioodil, et reageerida spetsiifilistele puudujääkidele tööturul. Paljud neist olid kokkulepped Lõuna-Euroopa riikidega enne nende liitumist EL-ga. Kuigi need olid suuresti orienteeritud tööturule, oli ka muid motiive (nt. "eriliste suhtete" säilitamine endiste kolooniatega). Paljud varasematest kahepoolsetest kavadest lõpetati peale 1970-ndaid majanduslanguse tõttu. Hiljem allkirjastatud kahepoolsed kavad on rohkem fookuseeritud hooajaliste töötajate riiki lubamisele, kes tulevad peamiselt tööle põllumajandusse, ehitusse, turismitööstusesse ja toitlustusse, kus on jätkuv nõudlus sellist tüüpi töötajate järele. Mõned neist uutest kahepoolsetest kavadest koostati selleks, et võimaldada legaalseid kanaleid endistele illegaalsetele hooajaliste töötajate voogudele, seda eriti põllumajandussektoris. Kahepoolseid kavasid on ka kasutatud paremate suhete edendamiseks naaberriikidega, eriti ühinevate riikidega 1990-tel, mis aitas kaasa nende majanduslikule liitumisele EL-tu. Mitmed uued liikmesriigid on allkirjastanud kahepoolseid kokkuleppeid ida naaberriikidega. Nendel on olnud vahelduv edu.

Lõuna-Euroopa riigid on olnud kahepoolsete kokkulepete sõlmimisel, millega lubatakse riiki ajutisi või hooajalisi töötajaid, aktiivsemad viimastel aastatel. Osaliselt on see olnud reageering tööjõu puudusele nende riikide teatud sektorites. Samas on osade kokkulepete eesmärgiks avada uusi teid majandusmigratsiooniks illegaalse migratsiooni võtmeriikidest ning koostööraamade tugevdamine kolmandate riikidega, et edendada võitlust illegaalse migratsiooniga.

³ Euroopa Komisjon – Komisjoni teatis immigratsiooni, integratsiooni ja tööhõive kohta K(2003) 336.

Juhtumiuuring-Hispaania

Hispaania on allkirjastanud kahepoolseid kokkuleppeid kuue kolmanda riigiga⁴ (milledest osad olid illegaalse migratsiooni voogude võtmeallikateks) eesmärgiga tugevdada üldisi koostööraame ja ära hoida illegaalset migratsiooni ja töötajate ekspluateemist. Kokkulepped järgivad standardformaati ja võimaldavad nii alaliste kui hooajaliste töötajate ja praktikantide värbamist tavaliselt vanuses 18–35 eluaastat. Kokkulepped sisaldavad ka peatükke valikuprotseduuridest, töötingimustest ja sotsiaalsetest õigustest, migrantide tagasipöördumisest ning sätteid illegaalse migratsiooniga võitlemisest ja inimkaubandusest. Hooajaliste töötajate jaoks on olemas spetsiaalsed sätted, mis nõuavad neilt allakirjutamist kohustusele, et nad pöörduvad lepingu lõppedes tagasi oma päritoluriiki. Hooajalised töötajad peavad esitama end ka päritoluriigis olevas Hispaania konsulaarametis ühe kuu jooksul nende tagasisaabumise päevast. Enamik neist kokkulpetest on praktikas hästi töötanud, eriti, mis puudutab hooajalisi töötajaid. Paljud riiki lubatud töötajad on paika pandud pigem kvootide järgi, mis on kehtestatud igale töösektorile, kui nende rahvuse järgi.

Skeemide kohaselt töötajatele võimaldatud õigused erinevad sõltuvalt kokkuleppe eesmärgist ning lähetava ja vastuvõtva riigi vahel läbiraägitud tingimustest. Enamik neist kinnitavad, et riiki lubatud on õigus samadele töötingimustele ja palgamääradele kui kodanikel. Mõned loovad sätteid, et kindlustada töötajate tagasipöördumine lubatud riigis viibimise lõppedes, nagu sotsiaalkindlustusmaksete ülekandmine ning mõningatel juhtudel tööandjalt deposiitmakse tasumise nõue iga vastu võetud töötaja eest, mis tagastatakse ainult juhul, kui töötaja pöörduv tagasi. Hooajalistele töötajatele ei laiene perekonna taasühinemise õigus, mis peab veel lisaks tagama nende tagasipöördumise. Paljudele kolmandate riikide kodanikele on taoline kahepoolsetes kokkulepetes osalemine kasulik ning mõned elatavad end osaledes nendes kokkulepetes regulaarselt. Hinnanguliselt saadab enamik töötajast vähemalt 50% teenistusest koduriiki. Kahepoolsed kokkulepped on töötajatele ahvatlevaks mooduseks nii oma oskuste arendamiseks, paremate töötingimuste kogemiseks ning kõva valuuta teenimiseks, kui ka teise riigi elu kogemiseks.

Vastutus kahepoolsete kavade asjaajamise eest paistab olevat jagatud immigratsiooni- ja tööhõiveministeeriumide vahel kohalikul, regionaalsel ja rahvuslikul tasemel. Sageli moodustatakse ühinguid paljude huvitatud osapoolte vahel nagu ametiühingud, tööandjad, tööhõiveametid ja keskvalitsused. Mõningates liikmesriikides on regionaalsed administratsioonid muutunud aktiivsemaks võõrtööjõu värbamisel. Kuna paljud kahepoolsete kavade alusel vastu võetud töötajad on värvatud väike- ja keskmise suurusega ettevõtetesse, on regionaalsed tööhõivebürood paremini paigutatud, et vastata kohaliku majanduse spetsiifilistele vajadustele. Hästi koostatud skeemide puhul oalevad paljud tööandjad ja eraagentuurid aktiivselt töötajate värbamisel. Mõned vastuvõtavad riigid on üles seadnud kontorid kolmandates riikides, et tegeleda värbamisega ning isegi pakkuda tulevastele töötajatele väljaõpet. Mõnikord on ettevõtted ise protsessiga seotud ja saadavad lähetavas riiki personali töötajate värbamise ja väljaõppe eesmärgil, see võimaldab neil liikmesriiki saabudes paremini integreeruda ettevõtte tegevusse.

⁴

Rumeenia, Bulgaaria, Ecuador, Kolumbia, Dominikaani Vabariik, Maroko.

1.4 Kvootide kasutamine kahepoolsete skeemide reguleerimiseks

Kvoote on kahepoolsetes kokkulepetes kasutanud mitmed liikmesriigid, kuigi riigi lubatud töötajate arvud erinevad vastavalt kava eesmärgile ja saatvale riigile. Valitsused kehtestavad kvoote igal aastal, konsulteerides asjassepuutuvate organitega, nagu tööstused, tööandjad, ametiühingud ja tööhõivebürood, et arvestada turu vajadusi. Tavaliselt kehtestatakse kvoodid iga tööhõivesektori jaoks eraldi, kuid mõned riigid kehtestavad kvoote iga iga geograafilise regiooni jaoks ning mõningatel juhtudel töötajate päritoluriigi järgi. Mõned liikmesriigid kehtestavad üsna kõrgeid kvoote hooajaliste töötajate jaoks, sest selliseid koduriigi töötajaid, kes oleks nõus täide viima nõutud ülesandeid või riigisiselt ümber paigutuma kohtadesse, kus neid vajatakse, on väga raske leida.

Juhtumiuuring – Itaalia

Itaalias on hästi arendatud kvoodisüsteem, mis eksisteerib 1998. aastast. Seadusandluse alusel, mida siis tutvustati, on valitsus kohustatud avaldama iga-aastast määrust, milles esitab regioonideks ja tööhõivesektoriteks jagatud kvootide nimekirja. Kvoodid on kehtestatud vastavalt mitmete erinevate organite kokkuleppele, sh. Tööhõiveministeerium, kohalikud ja regionaalsed ametkonnad, ametiühingud ja tööandjad. Kvootide koguarv kalkuleeritakse kohaliku tööhõivemäära järgi. Niinimetatud “eesõigusega kvoodid” on lisatud määrusesse ja need seavad ülemmäära kolmandate riikide töötajatele teatud riikidest⁵. Mõningal määral vaadeldakse neid kvoote kui kalkulatsiooni väljaspool tööturгу ning nad on püstitatud suhteliselt madala tasemel nii et neid saab lihtsalt tööturule sulandada (kuni 3000 töötajat aastas riigi kohta). Neid kvoote pakutakse kolmandatele riikidele vastutasuks nende koostöö eest tagasivõtmisel ja illegaalsete migratsioonivoogude vähendamisel. Kvoote võib vähendada ja seda on tehtud kui kolmandat riiki peetakse vähe koostööaltiks. Maroko kvooti vähendati sel viisil 2001. aastal.

Mitmed liikmesriigid on avaldanud kriitikat selle paindlikuse, kui kahepoolseid töökvoote pakutakse nagu stiimulit kolmanda riigi parema koostöö eest võitluses illegaalse migratsiooniga. Kardetakse, et kvootidepõhised kahepoolsed kokkulepped võivad piirata riigi suutlikkust vastata tööturu vajadustele. Kuigi kvootide vähendamine kui sanktsioon kolmanda riigi koostöö puudumise eest võib olla aktsepteeritav, võib kvootide vähendamine samal moel poliitiliste ja/või tööturu põhjuste pärast osutada keeruliseks. Teine tegur, millega arvestama peab, on eesõigusega kvootide võimalik diskrimineeriv efekt riikidele, kellega taolisi kokkuleppeid ei ole sõlmitud. Kuna selliste skeemide eesmärgiks on soodustada koostööd teatud kolmandate riikidega, siis riigid, keda ei kohelda samal moel, võivad näha selles põhjust pidada koostööd EL-ga häirituks. Sel moel võib öelda, et eesõigusega kvoodid võivad lühemas perspektiivis soodustada koostööd sihtriikidega, kuid võivad pikemas perspektiivis häirida koostööd teiste kolmandate riikidega.

1.5 Seadustamise meetmed

Fakt, et paljud kolmandate riikide kodanikud elavad ja töötavad Euroopas illegaalselt ja et paljud liikmesriigid koostavad programme nende “reguleerimiseks”, näitab olemasolevaid piiranguid legaalse migratsiooni juhtimise meetmetes koha peal. Olemata immigratsioonipoliitika standardeesmärgiks on seadustamine saanud liikmesriikides tunnusjooneks, 1970-test alates on toimunud 26 operatsiooni. Seadustamise kasutamine ja

⁵ Albaania, Tuneesia, Maroko, Egiptus, Nigeeria, Moldaavia, Sri Lanka, Bangladesh, Pakistan.

motivatsioon selle taga võib olla liikmesriikides erinev; mõnedes ei kasutata seda kunagi, samas kui see on palju sagedasemaks ilminguks teistes. Reguleerimise sagedus on näidanud märgatavat tõusutrendi alates 1990-te keskpaigast. Uued liikmesriigid, olles immigratsioonis suhteliselt uued riigid, ei ole regulatsioone ellu viinud, välja arvatud üksikjuhtumite puhul. On otstarbekas teha vahet ajutiste reguleerimiste, mille käigus väljastatakse reguleeritavale isikule elamisluba piiratud ajavahemikuks ja seda saab uuendada vaid teatud tingimustele vastates, ja lõplike reguleerimiste vahel, mille käigus omistatakse migrantidele alalise elaniku staatus. Enamasti väljastavad liikmesriigid uuendatavaid ajutisi lube, mis tähendab, et loa omanik võib uuesti omandada illegaalse staatuse, kui ta hiljem enam ei vasta loa saamise tingimustele. Selle tulemuseks võib olla mõnede migrantide taasreguleerimine järgmiste regulatsiooniprogrammide raames.

Juhtumiuuring – Belgia

Belgias viidi läbi kaks suurt seadustamise programmi, esimene 1974 ja teine 1999.aastal. 1999.aasta seadustamine oli mõeldud ühekordseks operatsiooniks ning suunatud nende tähtsusetuks pidamise lõpetamisele, kes illegaalsena on siiski integreerunud Belgia majandus- ja sotsiaalsesse ellu. Teiseks peamiseks motivatsiooniks oli luua sotsiaalne ühtsus ja võtta käsile kriminaalne võrgustik, mis ekspluateeris illegaalseid migrante. Praktikas võimaldas seadustamine valitsusel reguleerida neid, kelle meditsiiniline seisund ei lubanud neid tagasi saata, kes olid illegaalselt resideerunud Belgias juba kaua aega, kes olid hästi integreerunud ja ka neid, kes olid oodanud otsust varjupaiga taotlemise asjus rohkem kui kolm aastat. Taotlejatele anti kolm nädalat, et esitada oma avaldusi, mille jooksul Belgia taastas ajutiselt piirikontrolli, et takistada lootusriikaste illegaalsete migrantide sissevoolu naabruses olevatest liikmesriikidest.

Seadustamiseks esitati üle 37 146 avalduse hõlmates kokku üle 50 000 isiku, millest 80% rahuldati. Seadustamise programmide eelhindamine näitas, et illegaalsete migrantide vool meetmete järgi tegelikult suurenes; tõepoolest leiti, et meetmed saatsid potentsiaalsetele illegaalsetele migrantidele ekslikke signaale selle kohta, et nende kohalviibimist tegelikult talutakse. Järgnevat perekondade taasühinemise avalduste arvu suurenemist peetakse seadustamise tagajärjeks; avalduste arv kasvas 2122-lt 1999.aastal 4500-le 2003.aastal.

Enamik liikmesriike tunnistab, et pragmaatiliste põhjuste tõttu võib kerkida üles vajadus teatud indiviidide reguleerimiseks, kes ei vasta elamisloa tavakriteeriumitele. Reguleerimisoperatsioone ellu viies üritavad valitsused lülitada selliseid migrante pigem ühiskonda kui jätta nad kõrvale ekspluateerimiseks. Teatud riigid keelduvad seadustamisest üldse, välja arvatud erandlikel tingimustel üksikute juhtumite puhul. Nad eelistavad ellu viia nn. humanitaar- ja kaitseseadustamist, eesmärgiga võimaldada elamisõigust teatud kategooria inimestele, kellel pole võimalik taotleda rahvusvahelist kaitset, kuid keda sellegipoolest ei saa saata tagasi päritoluriiki. Sellist sorti regulatsioone seostatakse sageli varjupaikade tegutsemisega. Mõned liikmesriigid on ellu viinud taolisi reguleerivaid sihtprogramme, mis on sihitud varjupaika otsivatele gruppidele riikidest, millest on tulnud märkimisväärsed migratsioonivood, kuid kes on olnud paiged oma territooriumil juba pikka aega (nt need, kes on põgenenud konflikti eest endises Jugoslaavia Vabariigis).

Teised liikmesriigid on valmis ellu viima *“fait accompli” regulatsioone*. Mõned on ellu viinud ühekordseid meetmeid, kuid teised pidasid vajalikuks taolisi meetmeid sagedamini rakendada. *“Fait accompli”* programmid sisaldavad illegaalsete migrantide, tavaliselt nende, kes on juba illegaalselt tööga hõivatud, seadustamist. Fakt, et selliseid regulatsioone on vaja ellu viia, tõstab esile dunaamilise varjatud majanduse olemasolu paljudes liikmesriikides ning

nad on osaliselt majanduslikult motiveeritud. Ühes liikmesriigis ellu viidud taoliste regulatsioonide algatus tuli tööandjatelt, kes tunnetasid fakti, et mõningad sektorid, eriti koduteenused, on muutunud sõltuvaks illegaalsest tööjõust, mida on soovitatav muuta ametlikuks majandustegevuseks. Selle sektori areng, seotuna vananeva populatsiooni ja uute hooldusteenuste vajadusega eakate inimeste jaoks, on kindel märk uutest avanemistest tööturul. Laiaulatuslikud regulatsioonid mõjutavad paljusid valdkondi ühiskonnas, kuna valitsustele on oluline saavutada toetus meetmetele peamiste osalejate seas, nt tööandjad ja ametiühingud, samal ajal tutvustades edasisi meetmeid illegaalse migratsiooni käsile võtmisel, et säilitada avalikkuse toetus.

Uuring vaatles **regulatsiooniprogrammide efektiivsust** mitte ainult asjassepuutuvate migrantide, vaid ka riigi seisukohast. Esiteks võimaldavad need paremat populatsiooni juhtimist andes valitsustele selgema pildi sellest, kes viibivad nende territooriumil. Need teenivad ka illegaalse töötamise pärssimise eesmärki ning suurendavad valitsuse sissetulekuid maksustamise ja sotsiaalkindlustusmaksu läbi, tuues illegaalsed töötajad korralisele tööturule eeldades, et asjassepuutuvad isikud suudavad tööd leida ja säilitada. Kuid tuleb märkida, et seadustamise efektiivsus reguleerimata tööturu ulatuse vähenemise osas on olnud küsitav. Teisest küljest usutakse, et teatud ulatuses julgustavad regulatsioonid illegaalset migratooni. Seda on kogenud liikmesriigid, kes on ellu viinud laiaulatuslikke regulatsiooniprogramme, sellised meetmed tunduvad olevat iselälvhoidvad ja tihti on edasised laiaulatuslikud meetmed nõutavad alles mõne aasta pärast. Regulatsiooniprogrammide uuringus kaheksas liikmesriigis jõuti järeldusele, et need toimuvad keskmiselt iga 6,5 aasta järel, viidates immigratsiooni püsivusele ja illegaalsete migrantide varude täienemisele.

OSA 2 – SEOS LEGAALSETE JA ILLEGAALSETE MIGRATSIOONIVOOLUDE VAHEL JA SUHTED KOLMANDATE RIIKIDEGA

Illegaalset migratsiooni vorme on palju. Mõned migrantid sisenevad liikmesriigi territooriumile illegaalselt maad, õhku või merd mööda. Mõned kasutavad valesid või võltsdokumente, teised proovivad siseneda kas individuaalselt või kasutades organiseeritud kuritegevusvõrgustikke, mis on eriti aktiivne kahel kõige eemaletõukavamal illegaalset immigratsiooni viisil, nimelt mitte-inimlikel põhjustel tegutsevad salakaubavedajate võrgustikud ja väliskodanike väärarvitamine inimkaubanduse kujul. Märkimisväärne osa illegaalsetest elanikest siseneb legaalselt kehtiva viisaga või viisavaba režiimi teel, kuid nad jäävad riiki kauemaks või muudavad viibimiseesmärki võimude heakskiiduta. Mõned, nagu asüüliotsijad, saavad illegaalset staatust, kui nad ei lahku riigist kohe pärast nende asüülitootluste tagasilükkamist.

Nii legaalse kui illegaalset võõrrahvastiku ja registreeritud voolude hulga ja iseloomu identifitseerimise probleemid on hästi dokumenteeritud. Definitsiooni järgi on raske luua selget pilti illegaalset immigratsiooni skaalast Euroopa Liidu liikmesriikides, sest illegaalsed migrantid ei identifitseeri ennast võimudele. Illegaalset migratsiooni voolude ligikaudseid hinnanguid saab seega tuletada ainult olemasolevatest näitajatest, mis on seotud nähtustega nagu tagasilükatud sisenemiste ja lahkumiste arvud, illegaalsete migrantide tabamine riigi piiiril, tagasilükatud asüülitootlused või muud taotlused riiklikuks kaitseks või riikliku reeglipäramise toiminguteks esitatavad avaldused. Nendele arvudele tuleb lisada märkimisväärne number neid migrante, kes ei taotle mingil kujul riiklikku kaitset, põhjusel, et nad sisenesid illegaalselt või jäid riiki kauemaks. Nendest näitajatest tuleneb, et illegaalset migratsiooni iga-aastane juurdevool Euroopa Liitu leitakse olevat jõudnud üle kuue näitaja. Täpsemaid näitajaid ei saa usaldusväärsena arvestada. Veel enam, kõnealused hinnangud ei

aita kaasa illegaalse migratsiooni keerukate asjaolude mõistmisele ja on avatud väärtõlgendamiseks. Sellest hoolimata vaadeldakse illegaalse migratsiooni skaalat märkimisväärsena ja illegaalse migratsiooni voolude vähendamine on poliitiline prioriteet nii riiklikul kui Euroopa Liidu tasandil. Seetõttu on tähtis mõista, kes illegaalsed migrandid on ja miks nad tulevad Euroopa Liitu, et luua efektiivsed poliitilised lahendused nähtusega võitlemiseks.

Illegaalsete migrantide profiili uuring on üsna napp. On siiski tõendeid välja pakkuda, et kõrgeim illegaalse elanikkonna protsent on 20–30 aastaste meeste hulgas, kes on noored, liikuvad ja valmis võtma riske. Illegaalsete migrantide hulgas on märgitud ka noorte naismigrantide ja tunduvalt väiksema hulga mõlemast soost eakate inimeste arvu kasvu. Mõningane liikmesriikides kättesaadav info osutab, et illegaalsed migrandid on harilikult madala kvalifikatsiooniga ja seetõttu ei sobi nad tavaliselt deklareeritud tööturul olevatele vabadele kohtadele. Samas pakub teine uuring välja, et kasvav arv illegaalseid migrante on haritud ja valivad migreerumise parema elu otsimise nimel. Tavaliselt on **otsuse taga** tulla Euroopa Liitu rida **motiive** ja majanduslikud kaalutlused ei ole kaugeltki mitte ainsad faktorid. Migreerumisotsused põhinevad hulga survefaktorite individuaalsel hindamisel, nagu tööpuudus või pidev madal töötasu, looduskatastroofid või ökoloogiline hävitamine ja tömbefaktoritel nagu kõrgema töötasuga teenistus või mitteametlik sektor; poliitiline stabiilsus, seadusejõu alalhoidmine ja efektiivne inimõiguste kaitse; erinevad tööturutingimused. Illegaalsed migrandid teevad oma otsused hoolimata mitmetest teistest heidutavatest faktoritest, teiste hulgas vahendusteenuste kõrged kulud ja risk piirivõimude poolt tabatud ja vastutusele võetud saada.

Paljud illegaalsed migrandid leiavad Euroopa Liidus kohe töö varimajanduses, demonstreerides selget seost illegaalsete migrantide ja reguleerimata tööturu vahel. Euroopa Liidus on varimajanduse osa hinnatud 7–16% Euroopa liidu SKP-st⁶, kuigi see protsent ei ole mitte sugugi täielikult illegaalsete migrantide moodustatud. Illegaalsed migrandid töötavad harilikult madalat kvalifikatsiooni nõudvates sektorites nagu ehitus, põllumajandus, toitlustamine või koristamine ja majapidamisteenused, et ennast ära elatada. Tihti palgatakse neid nn “3 D”- töökohtadele (must, ohtlik ja pingutust nõudev töö), mida kodune tööjõud ei ihalda. Tendents, et illegaalsed migrandid töötavad madalat kvalifikatsiooni nõudvas varimajanduses, ei ole tingitud ainult teistel kohtadel nõutava kohase staatuse, kvalifikatsioonide või nõutava keeleoskuse puudumisest. Kvalifitseeritud migrandid võivad leida töötamise sektoris, milleks nad on ettevalmistatud, raske mitte ainult kohase tööloa puudumise tõttu, vaid ka nende kvalifikatsioonide mittetunnustamise tõttu Euroopa Liidus. Sellised inimesed töötavad illegaalselt liikmesriigis madalat kvalifikatsiooni nõudvas sektoris vastava dokumentatsiooni puudumise tõttu ja tihti on nende palk palju kõrgem kui nende kvalifitseeritud töökohal päritolumaal.

2.1 Kahepoolsete töölepingute mõju illegaalse migratsiooni vooludes

Esiteks on tähtis eristada kahepoolseid kavasisid, mis võimaldavad sissepääsu hooajatöölisele ja kavasisid, mis võimaldavad sissepääsu ajutistele või alalistele tööliste. Paljud varasematest kavades, mis võimaldasid sissepääsu viimastele, koostati ülekaalukalt tööjõuturgude puudujääkidele suunatuna. Mõned liikmesriigid on kõnealuseid kavasisid vaadelnud kui kasvava migratoorse surve mõjureid fakti tõttu, et paljud sellisel viisil sissepääsenud said alalisteks kodanikeks ja esitasid järgnevalt avaldused perekonna taasühendamiseks.

⁶ Nõukogu määrus deklareerimata töö regulaarseks tööjõuks muutmiseks, oktoober 2003.

Liikmesriikidele, mis allkirjastasid kahepoolseid kavade motiveerituna osaliselt illegaalse immigratsiooni voolude vähendamisest, on mõjuhindamised segased. Enamus liikmesriike ei näe otsest seost kahepoolsete kavade ellu viimise ja illegaalse immigratsiooni voolude vähendamise vahel. Paljud liikmesriigid on leidnud, et kahepoolsete lepingute mõju hindamine illegaalse immigratsiooni vooludele on raske, sest tihti on mängus palju teisi faktoreid, mis aitavad kaasa illegaalse migratsiooni vähendamisele. Mitmetes liikmesriikides on kahepoolsed kavade sisse viidud alles üsna hiljuti ja seetõttu on liiga vara määratleda, kas need meetmed on avaldanud toetavat mõju illegaalsete voolude vähendamisele. Mõned liikmesriigid on leidnud, et kahepoolsete lepingute allkirjastamine ise ei ole illegaalselt immigratsiooni vähendanud, vaid on pigem aidanud arendada koostööd kolmandate riikidega migratsiooniküsimustes üldiselt.

Ainult üks liikmesriikidest arvestab kahepoolsete töökavade sisseviimist kui otsest mõjurit illegaalse migratsiooni voolude vähendamisele. Samas ei saa selle näite puhul mõju omistada ainult kõnealustele kahepoolsetele kavadele, sest neid pakuti kui ergutusvahendeid tagasivõtmislepingutele allakirjutamisel ja kavade olid osa kolmandate riikidega koostöö hõlbustamiseks loodud meetmete paketi, mis sisaldas ka finantsabi, politsei koostööd, koolitust ja kompetentsi kasvatamist. Pealegi tajuti illegaalsete voolude kahanemisperioodil üleüldist illegaalse migratsiooni kahanemist Euroopa Liidu suunas.

Tuleb tunnistada, et mõningane illegaalne migratsioon leiab aset hoolimata mis tahes legaalse kanalite sisseseedmisest, sest mõned nende kanalite poolt mõjutamatatud tõmbe- või survefaktorid jäävad alati. Mõned Euroopa Liitu tulla soovivad migrandid ei ole kõlblikud kõnealustes kavades osalemiseks või ei võimalda kavade maht kõigil soovijatel osaleda. Pealegi, nagu eespool mainitud, on migrantide Euroopa Liitu tuleku põhjused keerukad ja mitte ainult majanduslikult motiveeritud. Mõned migrandid, kes lõpetavad alalise elamaasumisega liikmesriikides, on jätnud oma riigid põhjustega, mis on seotud konfliktide või ebastabiilsusega nende päritolumaal, kuid ei liigitu üksikult humanitaarkaitseks.

Kokkuvõtteks sõltub kahepoolsete töölepingute mõju illegaalse immigratsiooni vooludes mingil määral kava taga olevast motivatsioonist. Isegi kavade puhul, mille esmane eesmärk on illegaalse immigratsiooni voolude vähendamine, ei ole võimalik nende mõju lõplikult eraldada, sest antud on ka palju muid sisalduvaid faktoreid.

2.2 Viisapoliitika mõju illegaalse migratsiooni vooludes.

Kahepoolseid töölepinguid arvestamata on enamik liikmesriikidest ja uutest liikmesriikidest piiratud kogemus muude legaalse migratsiooni vahendite kasutamisel illegaalse migratsiooni voolude vähendamisel. Üks traditsiooniline viis migratsioonivoolude reguleerimiseks on viisapoliitika muutmise kaudu. Alates Amsterdamis lepingu jõustumisest (1999) on ühendusel pädevus liikmesriikide viisapoliitika üle (eranditena Ühendkuningriik ja Iirimaa). See sisaldab nõustumist loendiga, milles kolmandate riikide kodanikud on viisanõuete objektid või viisanõuetest vabastamise objektid ⁷. Kõnealune otsus tehti järgides *“mitmete kriteeriumide põhjalikku hindamist juhtum juhtumi alusel, mis on seotud teiste hulgas nii illegaalse migratsiooni, avaliku korra ja turvalisusega kui ka Euroopa Liidu välissuhetega kolmandate riikidega, kuigi arvestades samas ka regionaalset sidusust ja vastastikkust”*.

Kõnealuste loendite muutuse otsustab nõukogu kvalifitseeritud enamus komisjoni ettepanekul ja pärast konsultatsiooni Euroopa parlamendiga. Alates loendite koostamisest on ainult

⁷ Nõukogu määrus (EC) nr 539/2001

väheseid riike nende vahel üle kantud. 2000. aastal tegi komisjon ettepaneku eemaldada Bulgaaria ja Rumeenia negatiivsest loendist positiivsesse loendisse, et tunnustada lähedaseid suhteid nende maade ja Euroopa Liidu vahel ja kodanike vaba liikumise tähenduses. Nõukogu nõustus märtsis 2001 pärast illegaalse migratsiooni voolude vastu võitlemiseks võetud meetmeid, piirikontrolle ja viisapoliitikat kajastava kahe detailse raporti kaalutlemist. Viisapiirangud tühistati ametlikult jaanuarist 2002.

Märtsis 2003 otsustas nõukogu⁸ teisdada Ecuadori positiivsest loendist kolmandate riikide loendisse, mille kodanikud peavad välispiiride ületamisel omama viisat. Kõnealune otsus põhines peamiselt illegaalse migratsiooniga seotud tõestatud riskide kaalutlustel, mis said edasist kinnitust mitmete liikmesriikide muustritelt ja statistikast. Kõnealuse otsuse mõju ei ole veel hinnatud lühikese täitmisperioodi tõttu. Kõnealune hinnang on oluline ja võib tõestada, kas viisanõuete kehtestamise ja illegaalse migratsiooni aeglustamise vahel on otsene seos või mitte. Vastupidi tundub üsna raske tõestada seost viisanõuete ametlikult tühistamise ja järgneva illegaalse migratsiooni tõusu vahel. Kogemused on olnud erinevad ja tunduvad näitavat, et mängu võib tulla mitmeid teisi faktoreid voolude kasvatamise poolt või vastu.

Mis puutub kolmandate riikide viisapoliitikasse, siis üks tähelepanuväärne näide on viisirežiimide muutmine Bosnia-Herzegovina kui illegaalse migratsiooni võtmemaal Euroopa Liitu. Kui võimud viisid sisse viisarežiimid Iraani ja Türgi kodanikele, viis see nendest rahvustest kodanike illegaalselt läbi Bosnia-Herzegovina Euroopa Liitu saabuvate migrantide arvu märgatava äkilise languseni.

2.3 Kolmandate riikidega koostöö mõju illegaalse migratsiooni vooludes

Tampere Euroopa nõukogu ja mitmed järgnevad Euroopa nõukogud on alla kriipsutanud vajaduse võrdleva lähenemise järele migratsioonis, inimõiguste suunamisel, poliitilistes ja arenguküsimustes päritolumaades ja –regioonides ning transiitmaades ja –regioonides. Partnerlust kolmandate riikidega vaadeldi kui sellise poliitika üht võtmelementi. Alates Tampereast on komisjon teinud erilisi pingutusi migratsioonipoliitika integreerimiseks Euroopa Liidu välispoliitikasse ja –programmidesse. Lähikäimine kolmandate riikidega seoses migratsiooniintegreerimisega⁹ rõhutas migratsiooni ja arengupoliitika vahelise suurema sünergia potentsiaali. Sevilla ja Thessaloniki Euroopa nõukogud pöörasid mõlemad erilist tähelepanu pingutustele, mida kolmandad riigid peaksid seoses illegaalse migratsiooniga võitlemisega ette võtma. Üldasjade nõukogu 8. detsembrist 2003 koostas nn järgimis- ja hindamismehhanismi. Komisjon kutsutakse igal aastal raporteerima koostööst kolmandate riikidega ja esimest raporti oodatakse 2004. aasta lõpuks. Raport sisaldab ülevaate kolmandate riikide illegaalse migratsiooniga võitlemiseks tehtud pingutustest ning Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide poolt tagatud tehnilisest ja finantsabist.

Koostöö kolmandate riikidega on elujõuline juhul, kui illegaalse migratsiooni voole vähendatakse ja selles kontekstis on tähtis hinnata kasutatud mitmesuguste meetmete ja ergutusvahendite mõju. Liikmesriikide ja uute liikmesriikide kogemus koostöö arendamises kolmandate riikidega illegaalse migratsiooni voolude kontrollimisel mitteametlike vahenditega näib olevat piiratud. Mõned liikmesriigid on leidnud politsei koostöö või piirikontrollilepingutele allkirjutamise, mis sisaldab ka tagasipöördumiselementi, efektiivsemaks kui ametlikud tagasipöördumiskokkulepped. Sellised kokkulepped on lubanud liikmesriikidel välja arendada kasulikke teabevahetus- ja ühendatud väljaõppe süsteeme, mis

⁸ Nõukogu määrus (EC) nr 45/2003 6. märtsist 2003, JO L 69 13. märtsist 2003.

⁹ COM (2002) 703 3. detsembrist 2002.

ei ole vajalikustanud ergutusvahendite kasutamise. Kõnealused kokkulepped sisaldavad tihti tehnilise abi tagamise, mis on osutunud praktilisel tasandil väga kasulikuks. Teised liikmesriigid on alustanud mitteametlikku koostööd transiitriikidega, et püüda lahendada üksikuid voole kolmandatest maadest ilma ametlike tagasipöördumiskokkuleppeid koostamata. Ad hoc koostöö sellisel moel võib anda kasutoovaid tulemusi vastavalt erilistele vooludele riikidest, mis muidu võivad olla ametliku tagasipöördumise suhtes tõrkuvad. Liikmesriigid ja uued liikmesriigid on samuti olnud aktiivsed nii ametlike kui mitteametlike tagasipöördumiskokkulepete allkirjastamisel kolmandate riikidega selleks, et kergendada tagasipöördumisprotsessi. Ametlike riiklike tagasipöördumisläbirääkimiste kontekstis, mis on kolmandatele maadele rahvusvaheline kohustus oma kodanike taastunnustamiseks, ei ole liikmesriigid ette valmistanud pakkumiseks kolmandatele riikidele ergutusvahendeid, et kolmandad riigid kõnealusel eesmärgil kokkuleppele alla kirjutaksid. Siiski on mõned liikmesriigid ette valmistunud selliseks teguviisiks juhtudel, kui kokkulepped taastunnustavad nii oma kui kolmandate riikide kodanikke, sest on tunnustatud, et tagasipöördumiskokkulepetele allakirjutamine on üldiselt kasulik liikmesriikidele kui kolmandatele riikidele. Pakutavad erinevat liiki ergutusvahendid sisaldavad tehnilist abi ja toetust migratsioonivoolude kontrollimisel, piirikontrollikoolitust ja politsei koostööd ning varustamist tehnoloogia ja varustusega, mis aitavad kaasa kolmandate riikide võimsusele migratsioonivoolude juhtimisel. Ergutusvahendite tagamine ei sisaldu reeglina tagasipöördumiskokkulepete tekstis, et kindlustada kokkulepete elluviimise mittetingimuseks saamine ergutusvahendite kasutamisel. Üks liikmeriikidest pakub kolmandatele riikidele kahepoolseid tööjõukvoote. Kõnealuse poliitika mõju analüüsitakse allpool lõigus 1.4.

Antud läbirääkimiste jooksvas staadiumis võib nõuda erinevat lähenemist ergutusvahenditele ühenduse tagasipöördumiskokkulepetele allakirjutamisel. Kõnealuste läbirääkimiste jooksul küsivad kolmandad riigid teiste hulgas oma riikide kodanikele paremat integreerumist Euroopa liikmesriikides, viisakitsenduste ametlikku tühistamist, viisasaamise hõlbustamist kindlate kategooriate isikutele, kvoote alalistele või ajutistele töölistele. Ühenduse kokkulepete sõlmimisel siiani pakutud ergutusvahendid sisaldavad viisasaamise hõlbustamist, koostööd seaduse maksmapanemisel ning finants- ja tehnilist abi. Kõnealuste ergutusvahendite väärtuseid vaadeldakse üksikasjalikumalt lähemal ajal ilmuvas komisjoni raportis prioriteetidest ühise tagasipöördumispoliitika edukaks arenguks. Siiski on selge, et ergutusvahendite paindlik rida on vajalik tulevaste kokkulepete kindlustamiseks.

Euroopa Liidu naabermaad seisavad kasvavalt vastamisi migratsiooniprobleemidega. Alaliselt kasvava võõrelanikkonna kohalolek võib viia sotsiaalsete pingeteni kõnealustes maades ja vastuvõtavad maad seisavad vastamisi vajadusega suurendada pingutusi migratsiooniga toimetulemiseks. **Transiitmigratsiooni ja** sihtkohamaadeks saavate **naaberriikide** küsimusi on arutatud Euroopa Liidu ja asjassepuutuvate kolmandate riikide vahel. Euroopa Liit kindlustab ja näeb ette edasise tehnilise ja finantsabi kehtivate ühenduse aktide järgi (Tacis, Meda, Eneas), et toetada kõnealuseid riike nende pingutustes migratsiooniga paremini toime tulla, sealhulgas efektiivset ja ennetavat poliitikat võitluses illegaalse migratsiooni vastu. Lisaks sisaldab komisjoni poolt piiriületuskoostöö edendamiseks arendatav uus naabusakt migratsiooni juhtimist kui ühte prioriteetladest koostöös. Mõned naaberriigid on välja arendanud spetsiaalselt illegaalsele migratsioonile suunatud tegevusplaanid ja Euroopa Liit on valmis nende teostamist toetama.

OSA 3- EDASINE SUUND

3.1 Läbirääkimise ja teabevahetuse tugevdamine Euroopa Liidu tasandil

Käesolev uuring on näidanud **usaldusväärsete ja võrdlevate andmete puudumist Euroopa Liidu tasandil**. Meetmed ühenduse statistika kogumise ja analüüsimise arendamiseks on juba kasutusele võetud. Komisjon on kohustunud koostama iga-aastase statistilise migratsiooniraportit, mis sisaldab ka liikmesriikide peamiste migratsioonisuundumuste statistilist analüüsi. Põhinedes ühenduse statistika tegevusplaanil migratsioonialal¹⁰, esitatakse juunis 2004 ettepanek Euroopa Liidu määruseks ühenduse migratsiooni-, kodakondsus- ja asüülistatistika kogumiseks, mis järgneb reale täitmismeetmetele.

Uuringu tulemused illustreerivad vajadust **intensiivsema ja eesmärgikohasema läbirääkimise ja teabevahetuse järele** eriomastes valdkondades, millel on märkimisväärne mõju mitmele Euroopa Liidu liikmesriigile või Euroopa Liidule tervikuna. Komisjon tegi oma 2000 aasta novembri teadaandes ühenduse immigratsioonipoliitikast¹¹ ettepaneku kõnealusel vajadusel kohtumiseks ja andis edasised üksikasjad oma kahes 2001 aasta teadaandes¹². 2001 aasta Laekeni Euroopa nõukogu nõudis otsesõnu suurendatud teabevahetust immigratsiooni ja asüüli valdkonnas. Vastuseks sellele nõudmisele asutas komisjon 2002 aastal ekspertgrupi, tuntud kui "Immigratsiooni- ja asüülikomitee", juhtima kommunikatsiooni ja läbirääkimisprotseduuri paremini praktikasse levitamist ja suuremat asüüli- ja immigratsioonipoliitika sarnastumise samastamist. Praegu toimuvad regulaarsed Immigratsiooni- ja asüülikomitee kohtumised.

Kõnealuseid korraldusi täiendab Euroopa Migratsioonivõrgustik, mille eesmärgiks on üles ehitada süstemaatiline baas migratsiooni ja asüüli kui multidimensionaalse nähtuse järgimiseks ja analüüsimiseks, hõlmates migratsiooni ja asüüli dimensioonide mitmekülgset - poliitilist, õiguslikku, demograafilist, majanduslikku, sotsiaalset, ja identifitseerides migratsiooni ja asüüli aluspõhjust. Kättesaadavaks tehtav või töödeldav info on kavandatud ühenduse ja selle liikmesriike aitamiseks, varustades neid üldülevaatega migratsiooni ja asüüli olukorrast, kui ühendus ja liikmesriigid arendavad oma pädevusvastutusalades poliitikat, võtavad vastu otsuseid või teevad tegutsemisotsuse. Algprojekti kinnitas Thessaloniki Euroopa nõukogu 2003 aasta juunis. Pärast projekti hindamist 2004 aasta jooksul vaatab komisjon läbi alalise kohase õigusliku alusega struktuuri rajamise võimaluse, kandes mõttes paralleelinitsiatiivi, mida vaadeldakse Euroopa nõukogu raamistikus.

On tehtud ka muid samme teabevahetuse parandamiseks eriomastes valdkondades, eriti riiklike integratsiooni kontaktpunktide võrgustiku rajamine. Thessaloniki Euroopa nõukogu kinnitas kõnealuse initsiatiivi, rõhutades arendatava koostöö ja teabevahetuse tähtsust võrgustiku piires, lootes eriti tugevdada asjakohase poliitika koordinaatsiooni riiklikul ja Euroopa tasandil. Lühidalt pärast seda leppisid riiklikud kontaktpunktid kokku intensiivses teabevahetuse tööprogrammis ja parimate praktiliste kogemuste vahetamise programmis kolmes valdkonnas, nimelt värskest saabunud immigrantide tutvustamine, keeleõpe ja immigrantide osalus tsiviil-, kultuuri- ja poliitilises elus. Kontaktpunktid otsustasid koostada integratsiooni käsiraamatu praktiseerijatele ja poliitika autoritele. Kõnealused arendused tõstetakse esile esimeses integratsiooni ja immigratsiooni aastaraportis, mida komisjon praegu ette valmistab.

¹⁰ Komisjoni teadaanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile esitleda tegevusplaani ühenduse statistika kogumiseks ja analüüsimiseks migratsiooni valdkonnas COM (2003) 179.

¹¹ COM(2000) 757 lõppotsus 22. november.2000.

¹² COM(2001)387 lõppotsus ja COM(2001) 710 lõppotsus

Muud meetmed teabevahetuse tugevdamiseks on aset leidnud illegaalse immigratsiooni valdkonnas. Need initsiatiivid on suunatud operatiivinfo vahetamisele nõukogu ad hoc Tööpartei (CIREFI) raames. Loodi varane hoiatussüsteem teabevahetuseks salajase immigratsiooni ja inimkaubanduseks kasutatavate teede kohta. Kõnealust süsteemi uuendab “turvalise veebipõhise migratsiooniteenuste juhtimise teabe- ja koostöövõrgustiku” loomine

13

Komisjon kavatseb tugevdada teabevahetust ja läbirääkimist kooskõlas eespool esitatud prioriteetidega Immigratsiooni- ja asüülikomitee raames. Hilisemas järgus – edasiste kõnealuse protseduuriga seotud kogemuste valguses – vaadeldakse teatava õigusliku aluse ettepanekuks tegemise kasulikkust, et teha teabevahetuse toimimine ametlikuks ja kindlustada sarnastumine ja täiendumine erinevate foorumite vahel.

3.2 Uute poliitiliste initsiatiivide arendamine ühise immigratsioonipoliitika raames

3.2.1. Legaalses migratsioonis

Kõigil liikmesriikidel on kanalid **tööjõumigrantide vastuvõtuks**, eriti kolmandate riikide kvalifitseeritud kodanikele. Enamik liikmesriike kannatab kvalifitseeritud tööjõu puuduse all ja arendab välja spetsiaalseid töölevõtukavasid nagu selgub juhtumiuuringutes Saksamaal ja Ühendkuningriikides. Teataval määral on need liikmeriigid üksteise konkurendid sobiva tööjõu värbamisel kolmandatest riikidest. Komisjon usub, et tingituna demograafilisest langusest ja vananemise efektist jätkub ja kasvab kolmandate riikide tööliste värbamine ja majanduslikel põhjustel immigratsioon Euroopa Liitu. Teiselt poolt nõuavad kolmandad riigid korduvalt rohkem legaalseid migratsioonikanaleid. Sellele vaatamata ei saanud kõnealuses küsimuses esitatud Euroopa Liidu direktiiv¹⁴, mis pakuti aruteluks välja 2001 aastal, nõukogu toetust. Seetõttu tuleb esitada mõned põhiküsimused, et saada aru, kas majandusmigrantide vastuvõtt peaks olema Euroopa Liidu tasandil reguleeritud või mitte. Selgitust nõudvate küsimuste hulgas on püüeldav harmoneerimismäär; ettepaneku tegevuspiirkond ja kas ühenduse koduse tööjõu eelispõhimõtet tuleks märkida või mitte. Mis puutub komisjoni, siis vastused neile küsimustele tuleb rajada kahele põhiprintsiibile: ühelt poolt põhiseadusliku lepingu kavand, mis kinnitab Euroopa pädevust migratsioonipoliitikas, kuid jätab vastuvõetavate migrantide hulga määratlemise liikmesriikidele ja teiselt poolt vajadus, et kõik selles valdkonnas kasutusele võetavad meetmed peavad põhinema ühel valitud kriteeriumil, mis on Euroopa Liidu tasandil meetme kasutusele võtmise lisaväärtus.

Komisjon plaanib hiljem sellel aastal alustada kõnealuses küsimuses võrdlevat läbirääkimisprotsessi, mis aitab nendele küsimustele vastuse leida. Esimese sammuna esitletakse hiljem sellel aastal värsket dokumenti, mis annab ülevaate komisjoni valikutest direktiivieelnõus ja vaatab uuesti läbi nõukogus esile kerkinud raskused. 2004 aasta lõpul koraldatakse avalik kuulamine kõigi asjakohaste osanike (institutsiooniliste, majanduslike ja mittevalitsusorganisatsioonide) osavõtul.

Uuring näitas, et mõnede liikmesriikide kasutusele võetud laiaskaalalised **reguleerimismeetmed** on võimaldanud kõnealustel liikmesriikidel tegeleda üheaegselt märkimisväärsede hulkade illegaalsete migrantide viibimisega nende territooriumil. Siiski ei ole täheldatud selliste programmide pikemaajalist mõjutust illegaalsete migrantide tasemete vähendamisel, selle asemel võivad programmid täita lisatõmbefaktori osa, nagu näitab Belgia

¹³ COM(2003) 727 lõppotsus 22. novembrist.2000.

¹⁴ Sealsamas

juhtumiuuring. Pealegi segavad sellised laiaskaalalised meetmed asjasse ka teised Euroopa Liidu liikmesriigid sisepiirikontrolli tühistamise tõttu. Ometi on liikmesriikidele aktsepteerimatu lubada märkimisväärse arvu kolmanda riikide kodanike püsiv illegaalne asumine nende territooriumil.

Komisjon saaks teha ettepaneku ühise lähenemise arendamiseks regulatsiooniks, mis põhineb põhimõttel, et laiaskaalalistest reguleerimismeetmetest hoidutakse või neid piiratakse väga erandlikes olukordades. Uuring annab kaalu vaatenurgale, et reguleerimisi ei peaks vaatlema kui migratsioonivooludega toimetulemise viisi, sest reaalsuses ilmneb tihti reguleerimiste negatiivne tagajärg teiste piirkondade migratsioonipoliitikale. Sellest hoolimata on vajadus reguleerimisprotseduuride edasiseks analüüsiks, kavatsedes praktilisi kogemusi identifitseerida ja võrrelda. Teiste liikmesriikide reguleerimiste potentsiaalseid tagajärgi arvestades tuleks liikmesriigil otsustada laiaskaalalise reguleerimisprogrammi teostamine ja teisi liikmesriike tuleks enne hästi teavitada. Liikmesriike tuleks ka konsulteerida ettekujutatavas meetmeskaalas, arvatavasti asjasse puutuvate isikute hulgas, kasutatud kriteeriumides ja võimalikus mõjus teistele liikmesriikidele. Kõnealusest vastastikusest teabest ja läbipaistvusest saaks koostada ühised kriteeriumid. Selline teabevahetus võiks aset leida Immigratsiooni- ja asüülikomitee raames.

Uuring kinnitas, et paradoksaalselt on ajal, kui teatavate tööturusektorite puudujääkide perspektiiv liikmesriikides ilmutab vajadust uue immigratsioonipoliitika järgi, juba liikmesriikides elavate kolmandate riikide kodanike tööpuudusmäär märkimisväärselt kõrge. Legaalselt liikmesriikides elavate **kolmanda riikide kodanike integratsiooni tugevdamine** on Euroopa Liidu immigratsioonipoliitika oluline eesmärk. See on ka migratsiooniküsimuste arutlustel üks kolmandate riikide nõudmistest. Enamik nendest maadest on kohustunud oma omanike kodanike huve kaitsma isegi juhul, kui kodanikud elavad välismaal. Legaalse immigratsiooni kanaleid tuleb täiendada integratsiooni edendavate meetmetega. Esimene iga-aastane immigratsiooni ja integratsiooni raport, mida esitletakse Euroopa nõukogule juunis 2004, kirjeldab hiljutisi arendusi selles valdkonnas.

Mis puutub **tööturule integratsiooni**, Euroopa Tööhõivestrategia tagab poliitilise raamistiku riiklikul tasemel teostatud reformidele. Eriti kutsuvad 2003 aasta tööhõivejuhendid liikmesriike edendama puudega inimeste integratsiooni tööturul ja võitlema iga puuetega inimestele suunatud diskrimineerimise vastu. Kõnealused uued juhtnöörid korrastavad eriti töötusvahede vähendamise eesmärki kolmandate riikide kodanike ja Euroopa Liidu kodanike vahel. 2002 aastal oli mitte Euroopa Liidu kodanike töötusprotsent 15 Euroopa Liidu riigis märkimisväärselt madalam kui Euroopa Liidu kodanike töötusprotsent (52.7% võrreldes 64.4%). Raport Euroopa tööpuudusest 2003 kinnitab, et sellised lahknemised püsivad tähtsana, kuigi need varieeruvad oluliselt liikmesriikide vahel.

Toetava integratsiooni edendamine tööjõuturul ja suur liikuvus Euroopa Liidu tööturul on olnud jätkuv huviobjekt tööhõivestrategia piires, et toetada tööjõuga varustamist, maksimiseerida kohanemisvõimet ja vastata sektoriaalsetele ja regionaalsetele puudujääkidele. Võõrtöölised võiksid sellele eesmärgile kaasa aidata, nii on soovitatav teha edasisi edusamme **facilitating kolmandate riikide kodanike liikuvuse kergendamiseks Euroopa Liidu piires**. 25. novembril 2003 vastu võetud pikaajaliste elanike staatuse direktiiv esitles liikuvuspõhimõtet neile, kes on olnud liikmesriigi kodanikud rohkem kui 5 aastat. Liikuvust on kergendatud ka määruse 1408/7 laiendamisega kolmandate riikide kodanikele. Liikuvusmäär on ette nähtud ka peagi vastuvõetavas komisjoni ettepanekus välismaalastest

üliõpilaste¹⁵ ja teadlaste vastuvõtuks¹⁶. Seda põhimõtet saaks laiendada kolmandate riikide kodanike muudesse kategooriatesse. Pealegi peaks ettepanek siseturuteenuste direktiiviks kergendama ametisse määramist töölisele, kes on kolmanda riigi kodanikud piiriületusteenuste tingimustels.

Kolmandate riikide kodanike professionaalsete kvalifikatsioonide tunnustamine on veel üks küsimus, mille võiks lahendada. Üks võimalus oleks otsida vastavaid vahendeid, et laiendada kõigile kolmandate riikide kodanikele professionaalsete kvalifikatsioonide direktiivide tunnustamise kasusid (see puudutab eriti kolmandate riikide kodanike muudes liikmeriikides saadud kvalifikatsioonide professionaalset tunnustamist või mõnes muus liikmesriigis juba tunnustatud kolmanda riigi kvalifikatsioone). Lisaks eespool mainitud kvalifikatsiooni tunnustamisele tuleks tagada õpetussuunad, mis võimaldaksid kolmandate riikide kodanikel saada kvalifikatsiooni võrreldavad tasemed ilma õpingutega uuesti alustamata.

3.2.2. *Illegaalses migratsioonis*

Uuring näitas, et mõned illegaalse migratsiooni viisid leiavad tõenäoliselt aset mis tahes legaalse kanalite sisseadmisega, seetõttu peaks võitlus illegaalse migratsiooniga jääma migratsiooni juhtimise oluliseks osaks.

Võitlus illegaalse migratsiooniga algab ennetavate meetmete rakendamise ja migratsiooni peamiste ergutusvahendite takistamisega. Deklareerimata töö mitmetes riikides või regioonides on illegaalse migratsiooni märkimisväärne tõmbefaktor. Reguleerimata tööturuga tegelema asumine on seetõttu mitte ainult immigratsiooni, vaid ka tööhõive valdkonna ühine eesmärk. Varimajanduses töötajad on tihti väärtarvitamise objektid ja jäetud ilma teiste töötajate õigustest. Deklareerimata töö probleem on võetud Euroopa tööhõivestrateegia osaks alates 2001. aastast. 2003. aastal kriipsutas komisjon alla vajaduse **deklareerimata töö regulaarseks tööhõiveks teisendamise** poliitika järgi ja nõudis eesmärkide paikapanemist. Kõnealune küsimus on 2003 aastal üks kümnest tööhõive juhtnööridest¹⁷. 2003 aasta riiklike tegevusplaanide (NAP) põhjal anti 2004 aastal Euroopa Komisjonile esitletud ühendatud tööhõive raportis deklareerimata töö regulaarseks tööhõiveks teisendamisele suunatud riiklike tegevuste hinnang¹⁸. Mitmed liikmesriigid mainisid oma riiklikes tegevusplaanides võõrtöölisele või illegaalsetele migrantidele suunatud erimeetmeid. Edasise liikmesriikidepoolse tegevuse järgimise garanteerib komisjon Euroopa tööhõivestrateegia kontekstis.

Ühine võitlus illegaalse migratsiooniga ja **ühenduse tagasipöördumispoliitika arendamine** on prioriteedid muude migratoorse surve kergendamiseks vajalike poliitiliste vahendite hulgas. Juhitud immigratsioonipoliitika konteksti piires on ainus järjekindel lähenemine illegaalsete elanikega tegelemiseks nende päritolumaale tagasipöördumise tagamine. Ühe elemendina ühenduse tagasipöördumispoliitikast teeb komisjon ettepaneku rajada ettevalmistavad toimingud tagasipöördumisjuhtimise finantsaktiks aastateks 2005 ja 2006. Sellised toimingud kataksid vabatahtliku tagasipöördumise, sunnitud tagasipöördumise ja ebaregulaarsete migrantide tagasipöördumise toetamise transiitmaades. Need toimingud

¹⁵ COM(2002) 548 lõppotsus 7.oktoobrist.2002.

¹⁶ COM(2004) 178 lõppotsus 16.märtsist.2004.

¹⁷ Nõukogu otsus 22. juulist 2003 liikmesriikide tööhõivepoliitika juhtnööridest, OJ L 197/13 5. augustist.2003

¹⁸ Komisjoni teadaanneCOM (2004) 24 lõppotsus/2 27. jaanuarist.2004

püüdleksid läbi kohase kooskõlastuse asjakohaste olemasolevate vahenditega toetava tagasipöördumise ja püsiva reintegratsiooni poole päritolumaal või endisel asukohamaal. Fookus on nimetatud mitmekülgsede dimensioonidega sihtgrupi tagasipöördumisel, tagasipöördumiseelisel toetusel, reisikorraldamisel, transiidil ja vastuvõtu korraldamisel ja kohasel kooskõlastusel asjakohaste olemasolevate vahenditega tagasipöördumisjärgsel ja reintegratsioonitoetusel. Lisaks esitleb komisjon 2004 aasta esimesel semestril ettepanekut Euroopa Liidu direktiiviks tagasipöördumisprotseduuri miinimumstandarditeks ja tagasipöördumisotsuste vastastikuse tunnustamise miinimumstandarditeks.

3.2.3. Koostöös kolmandate riikidega

Käesolev uuring kinnitas, et **päritolumaade või transiitmaadega koostöö suurendamine** on illegaalse migratsiooni voolude vähendamisel efektiivne vahend. Samas ei saa meie suhted kolmandate riikidega põhineda ühepoolsusel. Kogemus näitab, et tõeline partnerlus on võtmelement sellise koostöö edukaks osutumisel. Euroopa Liit peab täpselt mõistma olukorda riigis ja sealseid probleeme, et soodustada avatud mõlemapoolseid huvisid ja ootusi arvestavat dialoogi. Paljud asukohamaad ja transiitmaad on nüüd valmis võtma vastutust ja tegema suuremaid pingutusi illegaalse immigratsiooni vältimiseks. Siiski tuleb seda teha üldlase lähenemise raames migratsioonile ja teatavatel juhtudel taotleda ergutusvahendeid ja finantsabi või tehnilist abi Euroopa Liidult.

Esimese sammuna on Euroopa Liidule tähtis koondada kolmandate riikide kodanikele kogu legaalse migratsioonikanalite kohta kättesaadav info. Selline **info ühisvarumine** peaks esiteks puudutama rahvuse järgi vastuvõetavate migrantide arvu, et esitada igale kolmandale riigile täpne ülevaade selle kodanike migratsioonimustrist kogu Euroopa Liidus. Info ühisvarumist saaks teha Immigratsiooni- ja asüülikomitee töö raames, komitee võiks koostada inventarinimestiku kõigist üksike liikmesriikide eriomase kolmanda riigiga allkirjastatud kahepoolsetest kokkulepetest, kõnealustesse kokkulepetesse puutuvast migrantide arvust ja väljaspool neid kokkuleppeid vastuvõetavatest migrantide arvust ning vastuvõtmise põhjustest. Sellist inventarinimestikku saaks kasutada pikemaajaliselt, et arendada suuremat sünergiat liikmesriikide vahel Euroopa Liitu vastuvõetavate migrantide arvu puutuvalt. Koos sellise üldlase esitlusega saaks migratsiooniküsimustes arendatud poliitilise dialoogi või tagasipöördumiskokkulepete läbirääkimiste raames tagada täpse vastuse kolmandate riikide nõudmistele.

Veel enam, saaks kaaluda ideed tööliste värbamisest ja väljaõppeprogrammide arendamisest päritolumaades Euroopa Liidus vajatavate oskusspetsialistide koolitamiseks. Sellised programmid võiksid ühte liita migrantide Euroopasse asumiseks vajaliku sotsiaalse, kultuurilise ja keelelise väljaõppe. Teatavad liikmesriigid on juba seda tüüpi programmi sisse seadnud ja neid programme uuritakse lähemalt. Pilotprojekte võiks finantseerida kolmandate riikide tehnilise ja finantsabi programmide (ENEAS) järgi.

Uuring näitas, et mis puutub mitmetesse kolmandatesse riikidesse, on **viisapoliitika meetmetel** ennetav mõju illegaalse migratsiooni vooludele. See on eriti tähtis potentsiaalsetele riiki üle aja jäävate isikute kategooriatele. Siiski on isikute kategooriaid, kes ei esinda mingit riski illegaalse migratsiooni vaatepunktist ja kellel pole kavatsust kuritarvitada lühiajalise riigis viibimise võimalusi. Sellistele kategooriatele, mis on määratud iga riigi puhul eraldi, tuleks arutada mõningase viisaväljastamise kergendamise kaalutlemise võimalusi, arvestades asjaspuutuva riigi pingutusi teha koostööd Euroopa Liiduga illegaalse migratsiooni vastu võitlemisel. Komisjon võiks seetõttu teha ettepaneku arutada küsimust teatavate kategooriate isikute (nagu kolmandate riikide alalised esindajad, kes on seotud

struktuuridialoogiga, sportlased jm) viisaväljastamise kergendamise küsimuse läbirääkimist. Pilootharjutus on võtta vastu mandaat viisaväljastamise kergendamise läbirääkimisteks Venemaaga.

LÕPPTULEMUS

Käesolev uuring on läbi viidud väga lühikese perioodi jooksul ja samal ajal, kui mitmed aspektid teenivad sügavama uurimise tähelepanu, võib sellest uuringust saada hulga täpseid sõnumeid. Legaalse ja illegaalse migratsiooni vahel on seos, kuid see on keerukas ja kindlasti mitte otsene, sest arvesse tuleb võtta erinevate faktorite mitmekülsust. Ükski kasutatud meetmetest ei näi omavat kindlat mõju. Siiski ei takista see üksikutel toimingutel avaldada eriomast mõju. Näiteks võib vaadelda kvoote kui mõju avaldavaid meetmeid, kuid need ei ole aktsepteeritavad kõigis liikmesriikides. Legaalse immigratsiooni pakkumiste ühisvarumine kolmandatele riikidele võiks sellises kontekstis olla huvitav arenguperspektiiv. Selles perspektiivis on komisjon identifitseerinud meetmete hulga, mida saaks edasi arendada. Igal juhul peab selliste meetmete teostamine põhinema teabevahetuse, nõupidamise ja koostöö tugevdamisel Euroopa Liidu liikmesriikide vahel.