



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 4.6.2004
KOM(2004) 412 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Undersøgelse af forbindelsen mellem lovlig og ulovlig indvandring

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|--|----|
| Indledning..... | 3 |
| DEL I – DEN NUVÆRENDE STYRING AF LOVLIG INDVANDRING | 4 |
| 1.1 Regler for modtagelse af økonomiske indvandrere | 4 |
| 1.2 Regulering af antallet af økonomiske indvandrere og behovsprognoser..... | 5 |
| 1.3 Bilaterale aftaler om beskæftigelse | 7 |
| 1.4 Anvendelse af kvoter til regulering af bilaterale ordninger | 8 |
| 1.5 Legaliserende foranstaltninger | 9 |
| DEL 2 – FORHOLDET MELLEM LOVLIGE OG ULOVLIGE INDVANDRINGSSTRØMME OG FORHOLDET TIL TREDJELANDE..... | 11 |
| 2.1 Bilaterale aftalers betydning for ulovlige indvandringsstrømme..... | 12 |
| 2.2 Visumpolitikens betydning for ulovlige indvandringsstrømme..... | 13 |
| 2.3 Betydningen af samarbejde med tredjelande for de ulovlige indvandringsstrømme | 14 |
| DEL 3 – VEJEN FREM | 16 |
| 3.1 En styrkelse af høringer og informationsudveksling på EU-niveau | 16 |
| 3.2 Udvikling af nye politiske initiativer inden for rammerne af den fælles indvandringspolitik | 17 |
| 3.2.1. Lovlig indvandring | 17 |
| 3.2.2. Ulovlig indvandring | 19 |
| 3.2.3. Samarbejde med tredjelande | 20 |
| KONKLUSION..... | 21 |

INDLEDNING

I denne meddelelse fremlægges resultaterne af en undersøgelse bestilt af Det Europæiske Råd om forbindelsen mellem lovlig og ulovlig indvandring. Det undersøges for første gang på EU-niveau, om lovlige muligheder for indrejse vil fjerne incitamentet til ulovlig indvandring og mere specifikt, i hvilket omfang politikken vedrørende lovlig indvandring har følger for det første for strømmen af ulovlige indvandrere og for det andet for samarbejdet med tredjelande om bekæmpelsen af ulovlig indvandring.

Mandatet stammer fra konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki i juni 2003, hvori det hedder, at EU skal finde *”lovlige måder, hvorpå tredjelandsstatsborgere kan flytte til EU under hensyntagen til medlemsstaternes modtagekapacitet inden for rammerne af et forstærket samarbejde med hjemlandene”*. I den forbindelse foreslog det italienske formandskab på Rådets (retlige og indre anliggender) uformelle møde i september 2003 sine partnere at foretage en undersøgelse for at indføre et lovfæstet kvotesystem for indvandring i Europa, der kunne tilbydes de hjem- og transitlande, hvorfra størstedelen af de lovlige migrationsstrømme stammer, for at styrke samarbejdet med disse lande om indgåelse af tilbagetagelsesaftaler. Efterfølgende udvidede Det Europæiske Råd i oktober 2003 undersøgelsens omfang og konkluderede, at *”de enkelte medlemsstater [er selv] ansvarlige for det antal lovlige indvandrere, der får adgang til deres område i henhold til deres lovgivning og under hensyn til deres specifikke forhold, herunder arbejdsmarkedsforholdene, men noterer sig samtidig, at Kommissionen har iværksat en undersøgelse af forholdet mellem lovlig og ulovlig indvandring, og det opfordrer alle medlemsstaterne, tiltrædende stater og kandidatlande til fuldt ud at samarbejde med Kommissionen herom”*.

Den korte tid, der var afsat til at foretage undersøgelsen, betød, at den ikke kunne udføres af forskningsinstitutioner. Kommissionen besluttede derfor, at undersøgelsen skulle begrænses til en informationsøgning i samarbejde med medlemsstaternes eksperter. Undersøgelsen er først og fremmest baseret på eksisterende forskning på området suppleret af oplysninger fra disse eksperter ved to møder arrangeret af Kommissionen og svar på et spørgeskema fra Kommissionen. Repræsentanter fra både de gamle og de nye medlemsstater i Kommissionens udvalg om indvandring og asyl fulgte regelmæssigt arbejdets gang.

For det første fokuserer meddelelsen på styringen af de nuværende muligheder for lovlig indvandring, herunder anvendelse af bilaterale aftaler, og – under hensyntagen til det italienske formandskabs oprindelige intention – en eventuel anvendelse af kvoter eller lofter i den henseende. Det er illustreret med nogle interessante eksempler på konkrete politikker. Den anden del fokuserer på forholdet mellem lovlige og ulovlige indvandringsstrømme med fokus på samarbejdsaftaler med tredjelande. Endelig indeholder meddelelsen konklusioner og anbefalinger. Det skal bemærkes, at der stort set ikke findes pålidelige statistiske data om disse emner hverken på EU-niveau eller i medlemsstaterne.

DEL I – DEN NUVÆRENDE STYRING AF LOVLIG INDVANDRING

1.1 Regler for modtagelse af økonomiske indvandrere

Reglerne for modtagelse af tredjelandsstatsborgere med henblik på beskæftigelse fremgår af medlemsstaternes lovgivning, og reglerne er derfor forskellige, da de er fastsat som svar på forskellige indvandringstendenser i de seneste årtier. I efterkrigstiden blev indvandringen i høj grad fremmet for at råde bod på manglen på arbejdskraft. Efter det økonomiske tilbageslag i 1970'erne og stigende ulovlige indvandringsstrømme i 1980'erne og 1990'erne blev indrejsekontrollen strammet for at beskytte det indenlandske arbejdsmarked, og i nogle medlemsstater blev ansættelse af udenlandske statsborgere indstillet.

Formålet med de nuværende politikker og procedurer er at skabe indrejsemuligheder, der kan opfylde behovet på arbejdsmarkedet, samtidig med at man beskytter den indenlandske arbejdskrafts interesser. Tredjelandsstatsborgere, der ønsker at arbejde i EU, skal kunne bevise, at de opfylder visse kriterier: de skal f.eks. være i besiddelse af et ansættelsestilbud, have tilstrækkelige midler til at klare sig og være omfattet af en sygeforsikring. Nogle gange skal arbejdsgiverne i medlemsstaterne søge om arbejdstilladelse på vegne af den pågældende tredjelandsstatsborger, og de skal derfor kunne godtgøre, at arbejdstageren har kvalifikationer, der ikke findes på det indenlandske arbejdsmarked. Nogle medlemsstater giver også indrejsetilladelse til selvstændige, men også her gælder der strenge kriterier, navnlig skal det godtgøres, at ansøgerne har tilstrækkelige midler til at klare sig selv, og at den aktivitet, de ønsker at udøve, vil være til gavn for den pågældende medlemsstat. De fleste økonomiske indvandrere får i første omgang en midlertidig opholdstilladelse, der kan gælde for et til fem år. Disse tilladelser kan forlænges, så længe ansøgeren fortsat opfylder de gældende kriterier – først og fremmest at han/hun fortsat har beskæftigelse, og at der stadig er behov for hans/hendes kvalifikationer.

Siden midten af 1990'erne er der dukket nye muligheder for økonomisk indvandring op i mange medlemsstater for at opveje mangel på arbejdskraft, og der er indført hurtige og særlige procedurer i nogle lande, navnlig i sektorer hvor der er arbejdskraftmangel, f.eks. sundhedssektoren. At tiltrække højt kvalificeret arbejdskraft betragtes generelt som et vigtigt middel til at fremme den økonomiske vækst og undgå flaskehalse i de nationale økonomier. Erfaringen har vist, at det ikke altid er let gennem særlige indrejsekanaler at tiltrække så mange kvalificerede personer, som der er behov for. Det er der mange grunde til, men det er vigtigt at bemærke, at medlemsstaterne i et vist omfang konkurrerer med hinanden i deres forsøg på at tiltrække særlige kategorier af tredjelandsstatsborgere som arbejdskraft.

Der er ikke kun efterspørgsel efter højt kvalificeret arbejdskraft. Mange medlemsstater, navnlig i det sydlige Europa, der er nyere indvandringslande, har oplevet et behov for lavt kvalificeret arbejdskraft. Mange medlemsstater har valgt at regulere indvandringen af lavt kvalificeret arbejdskraft ved at indføre særlige regler for modtagelse eller indgå bilaterale aftaler om beskæftigelse.

Case study: Tysklands green card-ordning

Tyskland indførte en **green card**-ordning i august 2000 med særligt henblik på ansættelse af IT-specialister som følge af en forventet national mangel på arbejdskraft. Ifølge en undersøgelse blandt IT-arbejdsgivere og beskæftigelsesprognoser skulle ordningen give mulighed for at ansætte indtil 20 000 IT-specialister i perioden 2000-2005. Ifølge ordningen kan ansøgerne få ophold i højst fem år, og de kan i den periode tage deres familiemedlemmer med. Ansøgerne kan imidlertid ikke søge om permanent opholdstilladelse, når de først er kommet til landet. Ansøgninger ifølge ordningen kan indgives enten direkte til en tysk virksomhed eller til en online jobformidlingsadresse. Ca. halvdelen af de 20 000 tilladelser er udstedt på nuværende tidspunkt.

Case study: Det Forenede Kongeriges program for højt kvalificerede indvandrere

Det Forenede Kongerige iværksatte et **program for højt kvalificerede indvandrere** ved udgangen af januar 2002 for at indføre en særlig indrejsemulighed for højt kvalificerede personer med de kvalifikationer og den erfaring, som Det Forenede Kongerige har brug for i konkurrencen i den globale økonomi. Ansøgerne behøver ikke have indgået en ansættelsesaftale, men har derimod mulighed for selv at søge arbejde eller etablere sig som selvstændige i første omgang i en etårig periode. Så længe ansøgerne er økonomisk aktive, kan de blive i Det Forenede Kongerige, og de vil med tiden kunne søge om permanent ophold. Modtagelsen af indvandrere er baseret på et pointsystem og forskellige kriterier. Der kan opnås point inden for følgende fem hovedområder: uddannelsesmæssige kvalifikationer, erhvervs erfaring, tidligere indtjening, ansøgerens succes i det valgte erhverv og partnerens situation. Ordningen har haft en forholdsvis stor succes.

Det skal bemærkes, at ikke alle tredjelandstatsborgere, der kommer ind på arbejdsmarkedet, benytter ovenfor nævnte selektive ordninger. Kun i to medlemsstater er modtagelse af indvandrere med henblik på beskæftigelse den væsentligste kategori af modtagne tredjelandstatsborgere. I alle andre medlemsstater bliver de fleste indvandrere modtaget i forbindelse med familiesammenføring, eller fordi de har et anerkendt behov for en form for humanitær beskyttelse. I flere medlemsstater bliver over halvdelen af indvandrerne modtaget med henblik på familiesammenføring. Indvandring med henblik på beskæftigelse vedrører formodentlig under 15 % af det samlede antal modtagne personer, som faktisk får adgang til arbejdsmarkedet.

1.2 Regulering af antallet af økonomiske indvandrere og behovsprognoser

Medlemsstaternes modtagelse af tredjelandstatsborgere med henblik på beskæftigelse har været stigende siden midten af 1990'erne (med en stigning på 20 % i Danmark, Det Forenede Kongerige og Sverige, hvilket afspejler en stærk økonomisk vækst og mangel på arbejdskraft i de sektorer, der kræver kvalificeret arbejdskraft). Oplysninger om det samlede antal indvandrere, der er indrejst i EU med henblik på beskæftigelse, findes ikke. Selv om EU's statistiske oplysninger om migrationsstrømme er blevet bedre i de seneste år, er der fortsat problemer med at måle de lovlige strømme på grund af forskelle mellem kilder og definitioner, indsamlingsmetoder og lovgivningspraksis i medlemsstaterne.

Medlemsstaterne har forskellige metoder til at måle, hvor mange økonomiske indvandrere der skal modtages hvert år. Antallet fastsættes normalt på basis af en national og/eller regional vurdering af behovet på arbejdsmarkedet. Nogle medlemsstater har kvoter, men de anvendes forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat. Nogle fastsætter det samlede antal

tredjelandstatsborgere, der kan modtages hvert år, mens andre fastsætter mere specifikke kvoter for forskellige sektorer og forskellige typer arbejdstagere, f.eks. sæsonarbejdere. Andre fastsætter årlige kvoter efter en undersøgelse af behovet på arbejdsmarkedet og høring af fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer.

I de fleste medlemsstater er det nødvendigt at foretage en grundig vurdering af den indenlandske arbejdsmarkedssituation, før man lader arbejdskraft fra tredjelande indrejse. Dette princip om en "fællesskabspræference" blev udtrykkelig fastslået som retningslinje for udvælgelse af arbejdskraft fra tredjelande i "*Rådets resolution om begrænsning af tredjelandstatsborgeres indrejse på medlemsstaternes område med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere*" af 20. juni 1994¹. Medlemsstaterne anvender dette princip forskelligt.

De generelle beskæftigelsesprognoser viser mangel på arbejdskraft i EU på grund af arbejdskraftens aldring og det deraf følgende fald i den aktive befolkning efter 2010. Forskningen viser også, at indvandringsstrømmene formodentlig ikke vil aftage i en overskuelig fremtid. Flere undersøgelser har set på, om indvandring er en løsning for denne forventede demografiske nedgang. Kommissionens meddelelse om indvandring, integration og beskæftigelse² peger på, at det i stadig højere grad vil være nødvendigt med indvandring i de kommende år for at klare efterspørgslen på arbejdsmarkedet i EU. Samtidig er det almindelig anerkendt, at indvandring ikke er løsningen på befolkningens aldring, og at større indvandring ikke vil fritage de politiske beslutningstagere fra at gennemføre strukturændringer og andre ændringer for at klare følgerne af befolkningens aldring.

I mange undersøgelser er der blevet gjort opmærksom på vanskelighederne med at afpasse indvandring til efterspørgslen på arbejdsmarkedet. På den ene side er arbejdsmarkedsprognoserne på ingen måde ufejlbarlige, og de giver ikke altid et præcist billede af udviklingen på arbejdsmarkedet. På den anden side svarer de nuværende indvandringsstrømme generelt ikke til den overvejende efterspørgsel på arbejdsmarkedet efter højt eller særlig kvalificeret arbejdskraft. Selv om der i mange medlemsstater er en tendens til, at indvandrere arbejder i sektorer med lavt kvalificeret arbejdskraft, afspejler det ikke nødvendigvis indvandreernes kvalifikationer, da nogle af dem er overkvalificeret til jobbene³. De hidtidige erfaringer med indvandring har vist, at det er meget vanskeligt at registrere længden af indvandreres ophold og deres geografiske og beskæftigelsesmæssige mobilitet. Arbejdskraftprognoserne skal også tage højde for andre indvandrer-kategorier, hvor udvælgelseskriterierne ikke nødvendigvis kan anvendes (modtagelse med henblik på international beskyttelse, familiesammenføring). Endelig viser undersøgelsen, at der er et klart behov for en bedre integrationspolitik for fuldt ud at udnytte indvandreernes potentiale.

¹ EFT C 274 af 19.9.1996, s. 3.

² Europa-Kommissionen – Meddelelse fra Kommissionen om indvandring, integration og beskæftigelse, KOM(2003) 336.

³ Europa-Kommissionen – Meddelelse fra Kommissionen om indvandring, integration og beskæftigelse, KOM(2003) 336.

1.3 Bilaterale aftaler om beskæftigelse

Der er indgået en række bilaterale aftaler om beskæftigelse mellem medlemsstaterne og de nye medlemsstater om modtagelse af tredjelandsstatsborgere. De har væsentligst til hensigt at opveje mangel på arbejdskraft i modtagelandet, men der er en række andre grunde bag indgåelsen af sådanne aftaler. De kan groft set skitseres som følger: åbne nye muligheder for indvandring, bedre forholdet til tredjelande, fremme de historiske bånd og den kulturelle udveksling, bedre styringen af indvandringsstrømme og bekæmpe ulovlig indvandring. Disse faktorer kombineres ofte.

Der kan skelnes geografisk mellem medlemsstaterne, hvad angår deres tilgang til bilaterale aftaler. **De nordeuropæiske lande** var de første, der indførte bilaterale aftaler i efterkrigstiden for at opveje en specifik mangel på arbejdskraft. Mange af aftalerne blev indgået med de sydeuropæiske lande, før de tiltrådte EU. Selv om de i høj grad var arbejdsmarkedsorienteret, var der andre motiver, f.eks. for at bevare "særlige relationer" med tidligere kolonier. Mange af disse tidlige bilaterale aftaler ophørte efter 1970'erne på grund af økonomisk nedgang. De senere bilaterale aftaler fokuserer i højere grad på modtagelse af sæsonarbejdere, der væsentligst kommer for at arbejde inden for landbrug og byggeri og i turist- og restaurationsbranchen, hvor der altid er efterspørgsel efter den type arbejdskraft. Nogle af disse nye sæsonrelaterede bilaterale aftaler blev indført for at lovliggøre de tidligere ulovlige strømme af sæsonarbejdere, navnlig i landbrugssektoren. De bilaterale aftaler er også blevet anvendt til at fremme relationerne til nabolandene, navnlig tiltrædelseslandene i 1990'erne, hvilket bidrog til disse landes økonomiske tilpasning til EU. Flere medlemsstater har også indgået bilaterale aftaler med de østlige nabolande. De har haft varierende succes.

De sydeuropæiske lande har været mere aktive i de senere år med at indgå bilaterale aftaler om modtagelse af midlertidig eller sæsonbestemt arbejdskraft. Det skyldes i nogen grad mangel på arbejdskraft i nogle sektorer i disse lande. Formålet med nogle af aftalerne er imidlertid at indføre nye lovlige muligheder for økonomisk indvandring fra lande, hvorfra de ulovlige migrationsstrømme traditionelt stammer, og styrke de generelle rammer for samarbejde med tredjelande for at styrke bekæmpelsen af ulovlig indvandring.

Case study - Spanien

Spanien har indgået bilaterale aftaler med seks tredjelande⁴, hvorfra mange ulovlige indvandringsstrømme stammede, for at styrke de generelle samarbejdsrammer og forebygge ulovlig indvandring og udnyttelse af arbejdskraften. Aftalerne følger et standardformat og giver mulighed for at ansætte både fast og sæsonrelateret arbejdskraft og praktikanter, normalt mellem 18-35 år. Aftalerne indeholder også kapitler om udvælgelsesprocedurer, arbejdsbetingelser og sociale rettigheder, tilbagesendelse af indvandrere og bestemmelser om bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel. Hvad angår sæsonarbejdere, er der særlige bestemmelser, der kræver, at de underskriver en erklæring, hvori de forpligter sig til at vende tilbage til deres hjemland ved udløbet af deres kontrakt. Sæsonarbejdere skal endvidere give møde på det spanske konsulat i deres hjemland senest en måned efter deres tilbagevenden. De fleste af disse aftaler har virket godt i praksis, navnlig hvad angår sæsonarbejdere. Det antal arbejdstagere, der får indrejsetilladelse, afgøres af de kvoter, der er fastsat for hver enkelt sektor, og ikke af nationalitet.

⁴ Rumænien, Bulgarien, Ecuador, Colombia, Den Dominikanske Republik, Marokko.

De rettigheder, der tillægges arbejdstagere i henhold til disse aftaler, afhænger af aftalens formål og de betingelser, der fastsættes ved forhandlinger mellem hjem- og modtagelandene. De fleste aftaler sikrer, at de modtagne arbejdstagere får de samme arbejdsvilkår og lønninger som landets egne statsborgere. Nogle lande indfører bestemmelser, der sikrer, at arbejdstagerne vender hjem ved udløbet af deres ophold, f.eks. ved at overføre socialsikringsbidrag, og i nogle tilfælde ved at kræve, at arbejdsgiverne betaler et beløb for hver arbejdstager med indrejsetilladelse. Dette beløb refunderes kun, hvis arbejdstageren vender hjem. Sæsonarbejdere har ikke ret til familiesammenføring, hvilket er endnu et middel til at sikre deres tilbagevenden. For mange tredjelandsstatsborgere er det en fordel at deltage i bilaterale aftaler, og mange lever af regelmæssigt at deltage i sådanne ordninger. Det vurderes, at de fleste arbejdstagere sender mindst 50 % af deres udenlandske indtægter hjem. Bilaterale ordninger er attraktive for arbejdstagerne, når det drejer sig om at udvikle deres kvalifikationer, få bedre arbejdsvilkår og tjene hård valuta samt prøve at opholde sig i et andet land.

Ansvar for forvaltningen af de bilaterale ordninger ser ud til at være delt mellem ministerierne for henholdsvis indvandring og beskæftigelse på lokalt, regionalt og nationalt niveau. Der indgås ofte partnerskaber mellem mange interesserede parter, som f.eks. fagforeninger, arbejdsgivere, arbejdsformidlinger og staten. I nogle medlemsstater er de regionale forvaltninger blevet stadig mere aktive med at ansætte udenlandsk arbejdskraft. Da mange arbejdstagere, der modtages i henhold til bilaterale aftaler, ansættes i små og mellemstore virksomheder, er de regionale arbejdsformidlinger bedre i stand til at opfylde de særlige behov i lokalsamfundet. For de veletablerede ordningers vedkommende er mange arbejdsgivere og private agenturer aktivt involveret i ansættelsen af arbejdstagere. Nogle modtagelande har oprettet kontorer i tredjelandsene til at ansætte og endda uddanne de arbejdstagere, der får indrejsetilladelse. I nogle tilfælde er virksomhederne selv blevet involveret i processen, og de sender personale ud til hjemlandene for at uddanne og ansætte arbejdstagere, så det bliver nemmere at integrere dem i virksomheden, når de ankommer til medlemsstaten.

1.4 Anvendelse af kvoter til regulering af bilaterale ordninger

Flere medlemsstater anvender kvoter i bilaterale aftaler, selv om antallet af modtagne arbejdstagere svinger afhængig af målet med ordningen og hjemlandet. Staten fastsætter kvoter på årsbasis i samråd med de relevante organer, f.eks. erhvervsliv, arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger og arbejdsformidlinger, for at afspejle behovet på arbejdsmarkedet. Normalt fastsættes der kvoter for hver enkelt sektor, selv om nogle lande fastsætter kvoter efter geografiske regioner, og nogle lande efter ansøgerens hjemland. Nogle medlemsstater fastsætter ret høje kvoter for sæsonarbejdere, da det har vist sig at være meget vanskeligt at finde indenlandske arbejdstagere, der er villige til at udføre de nødvendige opgaver eller flytte inden for landet til det område, hvor der er brug for dem.

Case study - Italien

Italien har et veludviklet kvotesystem, der har fungeret siden 1998. I henhold til den lovgivning, der blev indført på det tidspunkt, skal staten offentliggøre et årligt dekret med de fastsatte kvoter efter region og sektor. Kvoterne fastsættes efter aftale med flere forskellige organer, herunder arbejdsministeriet, lokale og regionale arbejdsformidlinger, fagforeninger og arbejdsgivere. De samlede kvoter fastsættes i forhold til de lokale beskæftigelsestal. Dekretet indeholder såkaldte "særkvoter", der fastsætter lofter for arbejdstagere fra særlige tredjelande⁵. I nogle henseender indgår disse kvoter ikke i arbejdsmarkedsberegningerne, og de sættes på et så lavt niveau, at de let kan optages på arbejdsmarkedet (indtil højst 3 000 arbejdstagere pr. år pr. land). Kvoterne tilbydes tredjelande til gengæld for deres samarbejde, hvad angår tilbagetagelse og nedbringelse af ulovlige indvandringsstrømme. Sådanne kvoter kan og er blevet nedsat, hvis det vurderes, at tredjelandet ikke samarbejder fuldt ud. Kvoterne for Marokko blev således nedsat i 2001.

Flere medlemsstater er kritiske over for den potentielle stivhed, der følger af tilbud om bilaterale kvoter som incitament til et bedre samarbejde om bekæmpelse af ulovlig indvandring. Det frygtes, at kvotebaserede bilaterale aftaler kan begrænse medlemsstaternes mulighed for at reagere på situationen på arbejdsmarkedet. Selv om det kan være acceptabelt at nedsætte kvoterne som en reaktion på et tredjelandes manglende samarbejde, kan det være vanskeligt at nedsætte kvoter på samme måde på grund af den politiske og/eller arbejdsmarkeds-mæssige situation. En anden faktor, der skal tages i betragtning, er den potentielle diskriminerende virkning af særkvoter for de lande, der ikke tilbydes sådanne aftaler. Formålet med sådanne ordninger er at lette samarbejdet med tredjelande, men de lande, der ikke tilbydes en lignende behandling, kan opfatte dette som en begrundelse for at boykotte samarbejde med EU. På den måde kan det konkluderes, at særkvoter på kort sigt kan lette samarbejdet med udvalgte tredjelande, men de kan også på længere sigt hindre samarbejde med andre tredjelande.

1.5 Legaliserende foranstaltninger

Det faktum, at mange tredjelandssstatsborgere opholder sig og arbejder ulovligt i Europa, og at nogle medlemsstater indfører programmer for at "legalisere deres situation", viser, at de nuværende foranstaltninger ikke i tilstrækkelig grad er i stand til at styre de eksisterende kanaler for lovlig indvandring. Legalisering er ikke et typisk mål for indvandringspolitikken, men det er ikke desto mindre blevet mere udbredt i medlemsstaterne, idet der siden 1970'erne er gennemført over 26 tiltag i den henseende. Anvendelsen af og motivationen bag legaliseringer i medlemsstaterne er forskellige. I nogle medlemsstater anvendes de aldrig, mens de er hyppigere i andre. Hyppigheden af legaliseringer har været markant stigende siden midten af 1990'erne. De nye medlemsstater, der generelt er forholdsvis nye indvandringslande, har endnu ikke gennemført legaliseringer, undtagen i konkrete sager. Der skal skelnes mellem midlertidige legaliseringer, hvor de omfattede personer får en tidsbegrænset opholdstilladelse, der kun kan forlænges, hvis visse betingelser er opfyldt, og endelige legaliseringer, hvor indvandrerne får permanent opholdstilladelse. I de fleste tilfælde udsteder medlemsstaterne midlertidige opholdstilladelser, der kan forlænges, hvilket betyder, at de pågældende personer igen kan få status som ulovlige indvandrere, hvis de ikke længere opfylder betingelserne for tilladelsen. Det kan betyde, at nogle indvandrere igen legaliseres i henhold til nye legaliseringsprogrammer.

⁵ Albanien, Tunesien, Marokko, Ægypten, Nigeria, Moldavien, Sri Lanka, Bangladesh, Pakistan.

Case study - Belgien

Belgien har gennemført to omfattende legaliseringsprogrammer, det ene i 1974 og det andet i 1999. Legaliseringen i 1999 skulle være en "engangsforanstaltning" for at stoppe den marginalisering af de personer, der på trods af deres ulovlige status, ikke desto mindre var en integreret del af det økonomiske og sociale liv i Belgien. Den anden begrundelse var at sikre social samhørighed og takle de kriminelle netværk, der udnyttede ulovlige indvandrere. I praksis gav programmet regeringen mulighed for at legalisere de personer, hvis sundhedstilstand udelukkede tilbagesendelse, personer med ulovligt ophold i Belgien i en lang periode, som var godt integreret, samt personer, der havde ventet i over tre år på at få afgjort deres asylansøgning. Ansøgerne fik en frist på tre uger til at indgive ansøgning. I den periode genindførte Belgien midlertidigt grænsekontrol for at forhindre en strøm af håbefulde ulovlige indvandrere fra nabomedlemsstaterne.

Der blev indgivet over 37 146 ansøgninger om legalisering med over 50 000 involverede personer, hvoraf 80 % blev anerkendt. Foreløbige vurderinger af legaliseringsprogrammet viste, at tilstrømningen af ulovlige indvandrere faktisk steg efter denne foranstaltning. Programmet så således ud til at have sendt et forkert signal til potentielle ulovlige indvandrere om, at deres ophold i sidste instans ville blive accepteret. Der blev registreret en efterfølgende stigning i ansøgningerne om familiesammenføring som følge af legaliseringen. Antallet af ansøgninger steg fra 2 122 i 1999 til 4 500 i 2003.

De fleste medlemsstater erkender, at de af pragmatiske grunde i visse tilfælde er nødt til at lovliggøre visse personers ophold, selv om de ikke opfylder de normale kriterier for en opholdstilladelse. Ved at gennemføre legaliseringsprogrammer forsøger regeringerne at lukke sådanne indvandrere ind i samfundet i stedet for at marginalisere dem og udsætte dem for udnyttelse. Nogle lande afviser at gennemføre legaliseringer overhovedet, bortset fra særlige tilfælde under usædvanlige omstændigheder. De foretrækker at gennemføre såkaldte humanitære legaliseringer eller beskyttelseslegaliseringer, der giver opholdsret til særlige personkategorier, der ikke kan påberåbe sig international beskyttelse, men som ikke desto mindre ikke kan sendes tilbage til hjemlandet. Den slags legaliseringer skal ofte ses i sammenhæng med asylpolitikken. Nogle medlemsstater har gennemført målrettede legaliseringsprogrammer af denne type for asylansøgere fra lande, fra hvilke de har et betydeligt antal indvandrere, som har været på de pågældende medlemsstaters område i lang tid (f.eks. personer, der er flygtet fra konflikten i det tidligere Jugoslavien).

Andre medlemsstater er indstillet på at gennemføre "**fait accompli**"-legaliseringer. Nogle medlemsstater har gennemført engangsforanstaltninger, mens andre har været nødt til at gennemføre sådanne foranstaltninger hyppigere. "*Fait accompli*"-programmer betyder legalisering af ulovlige indvandrere, som regel personer der allerede er ulovligt beskæftiget. Det forhold, at det er nødvendigt med sådanne legaliseringer, viser, at der i mange medlemsstater er en dynamisk skjult økonomi, og legaliseringerne er delvist økonomisk begrundet. Lignende legaliseringer blev gennemført af arbejdsgiverne i en medlemsstat i erkendelse af, at nogle sektorer, navnlig hushjælp, var blevet afhængige af ulovlig arbejdskraft, som det er ønskeligt at integrere i den formelle økonomi. Udviklingen af denne sektor viser nye åbninger på arbejdsmarkedet som følge af den aldrende befolkning og nye behov for ældrepleje. Omfattende legaliseringer har følger for mange områder i samfundet, da regeringerne skal sikre sig støtte til foranstaltningerne hos nøgleaktørerne, f.eks. arbejdsgivere og fagforeninger, samtidig med at der indføres yderligere foranstaltninger for at bekæmpe ulovlig indvandring for at sikre sig befolkningens støtte.

Undersøgelsen ser på **effektiviteten af legaliseringsprogrammer** ikke kun for de berørte indvandrere, men også for staten. For det første giver de en bedre befolkningsstyring, der giver regeringerne et klarere billede af, hvem der opholder sig på medlemsstaternes område. De giver også mulighed for at takle ulovligt arbejde og øge de offentlige indtægter gennem skatter og sociale bidrag, da den ulovlige arbejdskraft optages på arbejdsmarkedet, forudsat at de omhandlede personer faktisk beholder deres beskæftigelse eller opnår beskæftigelse. Det skal imidlertid bemærkes, at der er tvivl om, hvorvidt legaliseringer faktisk begrænser omfanget af det uregulerede arbejdsmarked. På den anden side mener man, at legaliseringer i nogen grad opmuntrer til ulovlig indvandring. Det er erfaringen i de medlemsstater, der har gennemført omfattende legaliseringsprogrammer, og sådanne foranstaltninger har en tendens til at blive permanente, da det ofte kun nogle år senere er nødvendigt med nye foranstaltninger. En undersøgelse af legaliseringsprogrammer i otte medlemsstater viste, at de gennemsnitlig gennemføres hvert 6,5 år, hvilket viser, at indvandringen har permanent karakter, og at antallet af ulovlige indvandrere forbliver højt.

DEL 2 – FORHOLDET MELLEM LOVLIGE OG ULOVLIGE INDVANDRINGSSTRØMME OG FORHOLDET TIL TREDJELANDE

Der er mange former for ulovlig indvandring. Nogle indvandrere indrejser ulovligt på en medlemsstats område ad land-, luft- eller søvejen. Nogle bruger falske eller forfalskede dokumenter, andre prøver at indrejse på egen hånd eller gennem organiserede kriminelle netværk, der navnlig er aktive i de to mest afskyelige former for ulovlig indvandring, nemlig netværk af smuglere, der ikke handler af humanitære grunde, og udnyttelse i form af menneskehandel. Et stort antal ulovlige indvandrere er indrejst lovligt med et gyldigt visum eller under en visumfri ordning, men de er ”blevet for længe” eller har ændret formålet med opholdet uden myndighedernes godkendelse. Nogle, f.eks. afviste asylansøgere, får ulovlig status, hvis de ikke forlader landet, når alle behandlinger af deres asylansøgning er afsluttet.

Problemet med at identificere omfanget og karakteristikken af indvandrerbefolkningerne og de registrerede strømme – både lovlige og ulovlige – er almindelig kendt. Da ulovlige indvandrere pr. definition ikke henvender sig til myndighederne, er det vanskeligt at få et klart billede af omfanget af den ulovlige indvandring i Den Europæiske Unions medlemsstater. Skøn over ulovlige indvandringsstrømme kan kun fås fra eksisterende indikatorer i relation til dette fænomen, f.eks. antal afviste indrejser og tilbagesendelser, pågribning af ulovlige indvandrere ved grænsen eller i landet, afviste asylansøgninger eller andre former for international beskyttelse eller ansøgninger om national legalisering. Hertil skal lægges det betydelige antal personer, der ikke søger nogen form for international beskyttelse, enten fordi de er indrejst lovligt eller blevet ”over tiden”. Ud fra disse indikatorer vurderes den årlige ulovlige indvandring i EU at ligge på et mere end sekscifret tal. Mere præcise tal vil ikke være pålidelige. Endvidere bidrager sådanne skøn ikke til forståelsen for kompleksiteten ved ulovlig indvandring, og de kan misfortolkes. Omfanget af ulovlig indvandring skønnes ikke desto mindre at være betydeligt, og nedbringelsen af de ulovlige indvandringsstrømme er en politisk prioritet både på nationalt niveau og på EU-niveau. Det er derfor vigtigt at forstå, hvem de ulovlige indvandrere er, og hvorfor de kommer til EU, for at udarbejde effektive politiske løsninger til bekæmpelse af fænomenet.

Forskning om **ulovlige indvandreres profil** er sjælden. Der ser imidlertid ud til at være belæg for at fastslå, at den største procentdel af de ulovlige indvandrere er mænd mellem 20 og 30 år, som er unge, mobile og villige til at løbe en risiko. Der er registreret en stigning i antallet af unge kvinder og en meget mindre andel af ældre af begge køn blandt de ulovlige

indvandrere. Nogle af medlemsstaternes oplysninger viser, at ulovlige indvandrere generelt er dårligt uddannet og derfor generelt ikke modsvarer manglen på arbejdskraft på det lovlige arbejdsmarked. Anden forskning viser imidlertid, at et stigende antal ulovlige indvandrere har en uddannelse og vælger at migrere, fordi de ønsker et bedre liv. Der er normalt en række **grunde bag beslutninger** om at indrejse i EU. Økonomiske faktorer er på ingen måde de eneste faktorer. Beslutninger om at migrere er baseret på en individuel vurdering af en række pushfaktorer, som f.eks. arbejdsløshed eller permanent lave lønniveauer, naturkatastrofer eller økologiske ødelæggelser og pullfaktorer, som f.eks. uformel sektor og beskæftigelse med højere lønniveauer, politisk stabilitet, retsstatsprincip og en effektiv beskyttelse af menneskerettigheder samt andre arbejdsmarkedsvilkår. Ulovlige indvandrere træffer deres beslutning på trods af en række andre faktorer, der har afskrækkende virkning, f.eks. store udgifter til formidlingstjenester og risiko for at blive pågrebet og forfulgt af grænsemyndighederne.

Når først de er i EU, finder mange ulovlige indvandrere arbejde i den sorte økonomi, hvilket viser en klar forbindelse mellem ulovlig indvandring og det uregulerede arbejdsmarked. Inden for EU vurderes skyggeøkonomien at udgøre mellem 7 og 16 % af EU's BNP⁶, hvilket dog på ingen måde udelukkende kan tilskrives ulovlig indvandring. Ulovlig indvandring ses væsentligst i sektorer med lavt uddannet arbejdskraft, f.eks. byggesektoren, landbrug, catering eller tjenesteydelser inden for rengøring og hushjælp. Ofte hyres de til de såkaldte "3 D-jobs" (dirty, dangerous og demanding work), som den indenlandske arbejdskraft ikke søger. Tendensen til, at ulovlige indvandrere beskæftiges i skyggeøkonomien som lavt uddannet arbejdskraft, skyldes ikke kun, at de ikke har den nødvendige status, kvalifikationer eller de nødvendige sprogkundskaber til andre jobs. Ulovlige indvandrere kan finde det vanskeligt at arbejde i den sektor, inden for hvilken de er uddannet, både fordi de mangler den nødvendige arbejdstilladelse, og fordi deres kvalifikationer ikke er anerkendt i EU. Disse mennesker arbejder ulovligt i sektorer med lavt uddannet arbejdskraft i en medlemsstat på grund af manglende papirer, og ofte er lønnen meget højere her end for deres faglærte arbejde i hjemlandet.

2.1 Bilaterale aftalers betydning for ulovlige indvandringsstrømme

For det første er det vigtigt at skelne mellem bilaterale aftaler om modtagelse af sæsonarbejdere, og aftaler om modtagelse af midlertidig eller permanent arbejdskraft. Mange af de tidlige aftaler, der muliggjorde sidstnævnte, havde væsentligst til formål at opveje en mangel på arbejdskraft. Nogle medlemsstater mener, at disse aftaler har ført til et øget indvandringstryk, da mange af dem, der blev modtaget, blev fastboende og efterfølgende søgte om familiesammenføring.

De medlemsstater, der har indgået bilaterale aftaler delvis for at nedbringe de ulovlige indvandringsstrømme, har blandede vurderinger af følgerne. De fleste ser ikke en direkte forbindelse mellem indgåelsen af bilaterale aftaler og en nedbringelse af de ulovlige indvandringsstrømme. Mange mener, det er vanskeligt at fastslå de bilaterale aftalers betydning for de ulovlige indvandringsstrømme, da der ofte er mange andre faktorer på spil, der bidrager til at nedbringe den ulovlige indvandring. I flere medlemsstater, er der først for nylig blevet indgået bilaterale aftaler, og det er derfor for tidligt at fastslå, om sådanne foranstaltninger varigt bidrager til at nedbringe de ulovlige strømme. Atter andre mener ikke,

⁶ Rådets resolution om ændring af sort arbejde til lovlig beskæftigelse, oktober 2003.

at indgåelse af bilaterale aftaler i sig selv har nedbragt den ulovlige indvandring, men snarere har bidraget til at udbygge samarbejdet med tredjelande om indvandring generelt.

Kun en medlemsstat mener, at indgåelse af bilaterale aftaler har haft direkte betydning for en nedbringelse af de ulovlige indvandringsstrømme. I dette tilfælde kan følgerne imidlertid ikke udelukkende tilskrives de bilaterale aftaler, da de blev tilbudt som et incitament til at indgå tilbagetagelsesaftaler og indgik i en pakke med foranstaltninger, der skulle fremme samarbejdet med tredjelande, hvilket også omfattede finansiel bistand, politimæssigt samarbejde, uddannelse og kapacitetsopbygning. I den periode, hvor der var et fald i de ulovlige indvandringsstrømme, var den almindelige opfattelse endvidere, at der var et generelt fald i den ulovlige indvandring i EU.

Det skal erkendes, at der vil være en vis grad af ulovlig indvandring, uanset hvilke lovlige kanaler der indføres, da der altid vil være nogle pull- eller pushfaktorer, der ikke påvirkes. Nogle indvandrere, der ønsker at bosætte sig i EU, vil ikke opfylde kriterierne for at deltage i sådanne ordninger, eller også vil ordningerne ikke have tilstrækkelig kapacitet til at omfatte alle ansøgere. Endvidere er årsagerne til indvandring i EU som nævnt ovenfor komplekse og ikke udelukkende økonomiske. Nogle indvandrere, der ender med at opholde sig ulovligt i medlemsstaterne, har forladt deres land på grund af konflikter eller uro i hjemlandet, men de opfylder ikke individuelt betingelserne for humanitær beskyttelse.

Bilaterale aftalers følger for de ulovlige indvandringsstrømme afhænger i nogen grad af begrundelsen for indførelsen af ordningen. Selv for de ordninger, hvis hovedformål er at nedbringe de ulovlige indvandringsstrømme, er det ikke muligt entydigt at isolere deres følger på grund af de mange faktorer, der spiller ind.

2.2 Visumpolitikens betydning for ulovlige indvandringsstrømme

Bortset fra bilaterale aftaler har de fleste medlemsstater, også de nye medlemsstater, kun begrænset erfaring med at anvende andre lovfæstede foranstaltninger for at nedbringe de ulovlige indvandringsstrømme. En måde, der traditionelt har været anvendt til at regulere indvandringsstrømmene, er visumpolitikken. Siden Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse (1999) har Fællesskabet haft kompetence, hvad angår medlemsstaternes visumpolitik (bortset fra Det Forenede Kongerige og Irland). Det omfatter fastlæggelse af en liste over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav⁷. Den beslutning træffes efter en grundig *”individuel vurdering under anvendelse af forskellige kriterier, navnlig vedrørende illegal indvandring, offentlig orden og sikkerhed, samt Den Europæiske Unions forbindelser med det pågældende tredjeland, samtidig med at der også tages hensyn til den regionale sammenhæng og til gensidighedsprincippet.”*

Ændringer af disse lister besluttet med kvalificeret flertal i Rådet efter forslag fra Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet. Siden indførelsen af listerne er der kun foretaget få overførsler mellem dem. I 2000 foreslog Kommissionen, at Bulgarien og Rumænien blev flyttet fra den negative til den positive liste på grund af de tættere forhold mellem disse lande og EU og i overensstemmelse med princippet om borgernes frie bevægelighed. Rådet gav sit tilsagn i marts 2001 efter at have gennemgået to detaljerede

⁷ Rådets forordning (EF) nr. 539/2001.

rapporter om foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlige indvandringsstrømme, grænsekontrol og visumpolitik. Visumrestriktionerne blev fjernet i januar 2002.

I marts 2003 besluttede Rådet⁸ at flytte Ecuador fra den positive liste til listen over tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser. Beslutningen skyldtes væsentligst overvejelser om påvist risiko for ulovlig indvandring baseret på tal og statistikker fra en række medlemsstater. Følgerne af denne beslutning er endnu ikke kendte, da den ikke har været gældende så længe. Vurderingen heraf vil være afgørende og kunne fastslå, om der er en direkte forbindelse mellem visumpligt og et fald i den ulovlige indvandring. Det er derimod ret vanskeligt at påvise en forbindelse mellem fjernelse af visumpligt og en efterfølgende stigende ulovlig indvandring. Der har været forskellige erfaringer, der viser, at der er forskellige andre faktorer, der kan spille ind og enten fremme eller bremse strømmene.

Hvad angår tredjelandes visumpolitik, er et vigtigt eksempel ændringen af visumreglerne i Bosnien-Herzegovina, der er et nøgletransitland for ulovlig indvandring i EU. Da myndighederne ændrede visumreglerne for iranske og tyrkiske statsborgere, førte det til et markant fald i antallet af indvandrere fra disse lande, der indrejste ulovligt i EU via Bosnien-Herzegovina.

2.3 Betydningen af samarbejde med tredjelande for de ulovlige indvandringsstrømme

Det Europæiske Råd i Tammerfors og flere efterfølgende Europæiske Råd har understreget behovet for en samlet tilgang til indvandring, der tager højde for menneskerettigheder, politiske og udviklingsmæssige aspekter i hjem- og transitlande og regioner. Partnerskaber med tredjelande blev anset for at være af helt afgørende betydning for en sådan politiks heldige udfald. Siden Tammerfors har Kommissionen i særlig grad bestræbt sig på at integrere indvandringspolitikken i EU's eksterne politikker og programmer. Meddelelsen om integration af indvandringsanliggender i forbindelserne med tredjelande⁹ understregede betydningen af større synergi mellem indvandring og udviklingspolitikker. Det Europæiske Råd i Sevilla og Thessaloniki lagde særlig vægt på de bestræbelser, tredjelandene skal udfolde for at bekæmpe ulovlig indvandring. Rådets (generelle anliggender) møde den 8. december 2003 indførte en såkaldt overvågnings- og vurderingsmekanisme. Kommissionen blev opfordret til at udarbejde en årlig rapport om samarbejdet med tredjelande, og den første rapport forventes ved udgangen af 2004. Rapporten vil give et overblik over tredjelandenes indsats, hvad angår bekæmpelse af ulovlig indvandring og den tekniske og finansielle støtte fra EU og medlemsstaterne.

Samarbejdet med tredjelande er helt afgørende, hvis de ulovlige indvandringsstrømme skal nedbringes, og i den forbindelse er det vigtigt at vurdere følgerne af de forskellige foranstaltninger og incitamenter. De nye og de gamle medlemsstaters erfaringer med at forbedre samarbejdet med tredjelande for at styre de ulovlige indvandringsstrømme ad uformel vej er begrænsede. Nogle har fundet det mere effektivt at indføre et politisamarbejde eller indgå aftaler om grænsevagt, der omfatter tilbagesendelselementet, i stedet for at indgå formelle tilbagesendelseaftaler. Sådanne aftaler har givet nogle medlemsstater mulighed for at udvikle nyttige mekanismer til udveksling af oplysninger og fælles uddannelse, hvor der ikke

⁸ Rådets direktiv (EF) nr. 453/2003 af 6.3.2003, EFT L 69 af 13.3.2003.

⁹ KOM(2002) 703 af 3.12.2002.

har været brug for incitament. Aftalerne omfatter ofte teknisk bistand, hvilket i praktisk henseende har vist sig at være særdeles nyttigt. Andre medlemsstater har indledt et uformelt samarbejde med transitlandene for at takle særlige strømme fra tredjelande uden at udarbejde egentlige formelle tilbagetagelsesaftaler. Ad hoc-samarbejde kan på den måde give nyttige resultater, hvad angår takling af særlige strømme fra lande, der normalt ville tøve med at indgå formelle tilbagetagelsesaftaler. Både de nye og de gamle medlemsstater har også været aktive, når det drejer sig om at indgå både formelle og uformelle tilbagetagelsesaftaler med tredjelande for at fremme tilbagesendelsesprocessen. I forbindelse med formelle nationale forhandlinger om tilbagetagelse er medlemsstaterne ikke indstillet på at tilbyde tredjelandene incitament for at indgå aftaler i den henseende, da tredjelandene har en international forpligtelse til at tilbagetage deres egne statsborgere. Nogle er imidlertid indstillet på det i de tilfælde, hvor aftaler går ud på at tilbagetage både egne og tredjelandstatsborgere, da indgåelse af tilbagetagelsesaftaler generelt er mere fordelagtige for medlemsstaterne end for tredjelandene. De forskellige incitament, der tilbydes, omfatter teknisk bistand og bistand til kontrol af indvandringsstrømme, uddannelse inden for grænsekontrol og politisamarbejde samt tilrådighedsstillelse af teknologi og udstyr, der øger tredjelandenes muligheder for at styre indvandringsstrømme. Incitamenterne nævnes normalt ikke i teksten i selve tilbagetagelsesaftalerne for at sikre, at gennemførelsen af aftalerne ikke bliver afhængig af sådanne incitament. En medlemsstat har tilbudt tredjelande bilaterale beskæftigelseskvoter. Følgerne af en sådan politik er analyseret i afsnit 1.4 ovenfor.

I betragtning af situationen for de nuværende forhandlinger kan det blive nødvendigt at se anderledes på incitament som led i indgåelse af tilbagetagelsesaftaler med Fællesskabet. Under forhandlingerne anmoder tredjelandene bl.a. om en bedre integration af deres statsborgere i EU-medlemsstaterne, ophævelse af visumpligten, lempelse af visumreglerne for visse personkategorier, kvoter for fastboende arbejdstagere eller sæsonarbejdere. Hidtil benyttede incitament i forbindelse med indgåelse af fællesskabsaftaler omfatter lempelse af visumreglerne, samarbejde om retshåndhævelse og finansiel og teknisk bistand. Fordelene ved disse incitament vil blive undersøgt nærmere i den næste rapport fra Kommissionen om prioriteter for en vellykket udvikling af en fælles tilbagetagelsespolitik. Det er imidlertid klart, at det vil være nødvendigt med en række fleksible incitament for at sikre indgåelse af de kommende aftaler.

EU's nabolande har i stadig højere grad indvandringsproblemer. En stadig større udenlandsk befolkning kan føre til sociale spændinger i disse lande, og modtagerlandene ser sig nødsaget til at øge bestræbelserne på at styre indvandring. Problemerne i forbindelse med det forhold at **transit- og nabolande** bliver bestemmelseslande, diskuteres af EU og de involverede tredjelande. EU yder og planlægger yderligere teknisk og finansiel bistand i henhold til de relevante fællesskabsinstrumenter (Tacis, Meda og Eneas) for at bistå disse lande i deres bestræbelser på at sikre en bedre styring af indvandringen, herunder en effektiv og forebyggende politik til bekæmpelse af ulovlig indvandring. Endvidere vil det nye instrument for nabolande, som Kommissionen udvikler for at fremme det grænseoverskridende samarbejde, have styring af indvandring som et af de højst prioriterede samarbejdsområder. Nogle nabolande har udviklet handlingsplaner, der målrettet tager sigte på ulovlig indvandring, og EU er parat til at støtte gennemførelsen af disse.

DEL 3 – VEJEN FREM

3.1 En styrkelse af høringer og informationsudveksling på EU-niveau

Denne undersøgelse har vist, at der er en klar **mangel på pålidelige og sammenlignelige data på EU-niveau**. Der er allerede truffet foranstaltninger for at forbedre indsamlingen og analysen af Fællesskabets statistikker. Kommissionen har nu forpligtet sig til at fremlægge en årlig statistisk rapport om indvandring, herunder en statistisk analyse af hovedtendenserne for indvandring i medlemsstaterne. Med udgangspunkt i handlingsplanen for indsamling og analyse af EF-statistikker på indvandringsområdet¹⁰ vil der i juni 2004 blive fremsat et forslag til EU-forordning om indsamling af statistikker om indvandring, statsborgerskab og asyl, der skal følges op af en række gennemførelsesforanstaltninger.

Resultatet af undersøgelsen viser, at der er behov for en **mere intensiv og målrettet anvendelse af høringer og informationsudveksling** på bestemte områder, der har stor betydning for flere medlemsstater eller hele EU. I meddelelsen fra november 2000 om en indvandringspolitik i EU¹¹ fremsatte Kommissionen et forslag i den henseende og fremlagde yderligere detaljer i to meddelelser i 2001¹². Det Europæiske Råd i Laeken i 2001 opfordrede udtrykkeligt til at fremme udvekslingen af oplysninger om indvandring og asyl. Som reaktion herpå nedsatte Kommissionen i 2002 en ekspertgruppe, ”udvalget om indvandring og asyl”, der skulle stå for en kommunikations- og høringsprocedure for at udbrede bedste praksis og sikre en bedre koordinering af asyl- og indvandringspolitikken. Udvalget om indvandring og asyl holder nu regelmæssige møder.

Disse foranstaltninger suppleres af det europæiske indvandringsnetværk, der tager sigte på at opbygge en systematisk informationsbase, der giver mulighed for at overvåge og analysere de mange problemstillinger i forbindelse med indvandring og asyl ved at dække en række aspekter - politiske, juridiske, demografiske, økonomiske og sociale - og identificere de bagvedliggende årsager. De oplysninger, der fremlægges eller behandles, skal give EU og medlemsstaterne et overblik over indvandrings- og asylsituationen, når de på deres respektive kompetenceområder fastlægger politikker, træffer beslutninger eller tager skridt til handling. Det oprindelige pilotprojekt blev godkendt af Det Europæiske Råd i Thessaloniki i juni 2003. Efter evalueringen i 2004 vil Kommissionen undersøge muligheden for at oprette en permanent struktur med et egnet retsgrundlag under hensyntagen til et sideløbende initiativ, der er under behandling i Europarådet.

Der er taget andre skridt for at fremme informationsudvekslingen på bestemte områder, navnlig oprettelsen af et netværk af nationale kontaktpunkter for integration. Det Europæiske Råd i Thessaloniki godkendte dette initiativ og understregede betydningen af at udbygge samarbejdet og informationsudvekslingen inden for netværket navnlig for at styrke samordningen af de relevante politikker på nationalt og europæisk niveau. Kort efter blev de nationale kontaktpunkter enige om et intensivt arbejdsprogram for informationsudveksling og bedste praksis på tre politikområder, nemlig modtagelse af nyligt ankomne indvandrere, sprogkurser og indvandreres deltagelse i det civile, kulturelle og politiske liv. De besluttede at udarbejde en håndbog om integration for de berørte aktører og de politiske beslutningstagere.

¹⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet med henblik på fremlæggelse af en handlingsplan for indsamling og analyse af EF-statistikker på indvandringsområdet, KOM(2003) 179.

¹¹ KOM(2000) 757 endelig af 22.11.2000.

¹² KOM(2001) 387 endelig og KOM(2001) 710 endelig.

Denne udvikling vil blive understreget i den første årlige rapport om indvandring og integration, som Kommissionen er ved at udarbejde.

Der er truffet andre foranstaltninger for at styrke informationsudvekslingen om ulovlig indvandring. De fokuserer på udveksling af operationelle oplysninger inden for rammerne af Rådets ad hoc-arbejdsgruppe, CIREFI. Der er indført et system for hurtig varsling for at kunne udveksle oplysninger om ulovlig indvandring og om de veje, menneskesmuglerne bruger. Dette system vil blive ajourført gennem oprettelse af et ”sikkert, webbaseret informations- og koordineringsnet for medlemsstaternes indvandringsmyndigheder”¹³.

Det er Kommissionens hensigt at fremme brugen af informationsudveksling og høringer i overensstemmelse med ovennævnte prioriteter inden for rammerne af udvalget om indvandring og asyl. På et senere tidspunkt og efter yderligere erfaringer med denne procedure vil man overveje, om det er relevant at foreslå et konkret retsgrundlag for at formalisere samarbejdet og sikre samordning og komplementaritet mellem de forskellige fora.

3.2 Udvikling af nye politiske initiativer inden for rammerne af den fælles indvandringspolitik

3.2.1. Lovlig indvandring

Alle medlemsstater har kanaler til **modtagelse af indvandrede arbejdstagere**, bl.a. tredjelandstatsborgere med særlige kvalifikationer. Mange medlemsstater oplever en mangel på kvalificeret arbejdskraft og indfører særlige ansættelsesregler, f.eks. Tyskland og Det Forenede Kongerige. Medlemsstaterne konkurrerer i nogen grad med hinanden, hvad angår rekruttering af egnet arbejdskraft fra tredjelande. På grund af den demografiske udvikling og befolkningens aldring mener Kommissionen, at rekrutteringen af tredjelandstatsborgere og den økonomiske indvandring vil fortsætte og være stigende. På den anden side har tredjelandene gentagne gange anmodet om flere lovlige indvandringskanaler. Ikke desto mindre blev forslaget til EU-direktiv om dette emne¹⁴, der blev fremlagt i 2001, ikke støttet af Rådet. Det er derfor nødvendigt at tage stilling til nogle grundlæggende spørgsmål for at finde ud af, om der er behov for en regulering på EU-niveau af økonomiske indvandreres indrejse. De spørgsmål, der bl.a. skal afklares, er den ønskede harmoniseringsgrad, forslagets anvendelsesområde og spørgsmålet om en bevarelse af princippet om fællesskabspræference for det indenlandske arbejdsmarked. Kommissionen mener, at svarene på disse spørgsmål skal baseres på to hovedprincipper: på den ene side udkastet til forfatningstraktat, der bekræfter EU's kompetence i indvandringspolitikken, men overlader det til medlemsstaterne at fastsætte det antal indvandrere, der kan få tilladelse til indrejse, og på den anden side kravet om, at foranstaltninger, der træffes på dette område, baseres på et eneste kriterium, nemlig den merværdi, der måtte følge af en foranstaltning på EU-niveau.

Det er Kommissionens hensigt senere i år at indlede en omfattende høring om dette emne, hvilket vil give svar på disse spørgsmål. I første omgang vil der senere i år blive fremlagt en grøn bog, der vil gennemgå de valg, Kommissionen har foretaget i forslaget til direktiv og igen gennemgå vanskelighederne i Rådet. Der vil blive arrangeret en offentlig høring ved udgangen af 2004 for at bringe alle relevante aktører sammen, nemlig de institutionelle og økonomiske aktører og ngo'er.

¹³ KOM(2003) 727 endelig af 25.11.2003.

¹⁴ Ibid.

Undersøgelsen har vist, at de omfattende **legaliseringsforanstaltninger**, som nogle medlemsstater har truffet, har givet dem mulighed for på én gang at takle tilstedeværelsen af et betydeligt antal ulovlige indvandrere på deres område. Sådanne programmer har imidlertid normalt ikke langsigtede følger i retning af at nedbringe antallet af ulovlige indvandrere. De kan i stedet være yderligere en pullfaktor for ulovlige indvandrere, som det fremgår af situationen i Belgien. Endvidere har sådanne omfattende foranstaltninger også følger for andre EU-medlemsstater på grund af ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser. Det er imidlertid også uacceptabelt for medlemsstaterne at tillade, at et betydeligt antal ulovlige indvandrere fra tredjelande tager varigt ophold.

Kommissionen kunne foreslå at udarbejde en fælles tilgang til legalisering baseret på et princip om, at omfattende legaliseringsforanstaltninger skal undgås eller begrænses til helt usædvanlige situationer. Undersøgelsen understreger det synspunkt, at legaliseringer ikke bør betragtes som et middel til at styre indvandringsstrømme, da de i virkeligheden ofte er en negativ følge af indvandringspolitikken på andre områder. Der er ikke desto mindre behov for en yderligere analyse af legaliseringsprocedurerne for at fastslå og sammenligne praksis. På grund af de potentielle følger af legaliseringer for andre medlemsstater bør en medlemsstat, når den beslutter at gennemføre en omfattende legalisering, underrette de øvrige medlemsstater i god tid i forvejen. Medlemsstaterne bør også høres om omfanget af den foreslåede foranstaltning, det forventede antal berørte personer, de anvendte kriterier og eventuelle følger for andre medlemsstater. På baggrund af denne gensidige oplysning og gennemsigtighed kan der opstilles fælles kriterier. Denne udveksling kan finde sted inden for rammerne af udvalget om indvandring og asyl.

Undersøgelsen har paradoksalt nok bekræftet, at selv om udsigten til mangel på arbejdskraft i nogle af medlemsstaternes sektorer viser, at der er behov for en ny indvandringspolitik, er arbejdsløshedsprocenten for de tredjelandsstatsborgere, der allerede har fast bopæl i medlemsstaterne, fortsat høj. Det er et væsentligt mål for EU's indvandringspolitik at **styrke integrationen af tredjelandsstatsborgere** med lovligt ophold i medlemsstaterne. Det er også et af de krav, tredjelandene fremsætter under drøftelser om indvandring. De fleste af disse lande har forpligtet sig til at forsvare deres egne statsborgeres interesser, selv om de er bosiddende i udlandet. Lovlige indvandringskanaler skal suppleres af foranstaltninger til at fremme integrationen. Den første årsrapport om indvandring og integration, der skal forelægges Det Europæiske Råd i juni 2004, vil indeholde en beskrivelse af den seneste udvikling på dette område.

Hvad angår **integration på arbejdsmarkedet**, afstikker den europæiske beskæftigelsesstrategi de politiske rammer for de reformer, der skal gennemføres på nationalt plan. Beskæftigelsesretningslinjerne for 2003 opfordrer medlemsstaterne til at fremme integrationen af ugunstigt stillede personer på arbejdsmarkedet og bekæmpe enhver form for diskrimination, som de udsættes for. De nye retningslinjer fastsætter bl.a. et mål om at mindske arbejdsløshedskløften mellem EU-borgere og tredjelandsborgere. I 2002 var beskæftigelsesfrekvensen for tredjelandsstatsborgere betydeligt lavere end for EU-statsborgere (52,7 % mod 64,4 %). Rapporten om beskæftigelsen i Europa 2003 bekræfter, at sådanne divergenser fortsat er betydelige, selv om der er stor forskel mellem medlemsstaterne imellem.

At fremme en holdbar integration på arbejdsmarkedet og sikre større mobilitet på EU's arbejdsmarked har været et konstant mål for beskæftigelsesstrategien for at sikre en tilstrækkelig arbejdsstyrke, styrke omstillingsparathed og opveje sektormæssige og regionale mangler. Indvandrede arbejdstagere kan bidrage til opfyldelsen af dette mål, så der

bør sættes ind for at **fremme tredjelandstatsborgeres mobilitet i Den Europæiske Union**. Direktivet om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding, der blev vedtaget den 25. november 2003, indførte et mobilitetsprincip for personer, der har haft fast bopæl i en medlemsstat i over fem år. Mobiliteten er også blevet fremmet gennem en udvidelse af anvendelsesområdet for forordning 1408/71 til også at omfatte tredjelandstatsborgere. Der forventes også en vis mobilitet i Kommissionens forslag om betingelserne for udenlandske studerendes indrejse, der snart vil blive vedtaget¹⁵, og forskeres indrejse¹⁶. Dette princip bør udvides til også at gælde andre kategorier af tredjelandstatsborgere. Endvidere vil forslaget til direktiv om tjenesteydelser i det indre marked lette udstationering af arbejdstagere fra tredjelande som led i udveksling af tjenesteydelser over grænserne.

Anerkendelse af tredjelandstatsborgeres faglige kvalifikationer er et andet emne, der kunne tages op. En mulighed ville være at undersøge, hvordan man mest hensigtsmæssigt kan lade direktiverne om anerkendelse af faglige kvalifikationer gælde for tredjelandstatsborgere (det gælder navnlig anerkendelse af de faglige kvalifikationer, som tredjelandstatsborgere opnår i andre medlemsstater, eller kvalifikationer erhvervet i tredjelande, som allerede er anerkendt af en anden medlemsstat). Ud over ovennævnte anerkendelse af kvalifikationer, kunne der tilbydes undervisning, der satte dem i stand til få samme faglige niveau uden at skulle starte forfra på uddannelsen.

3.2.2. Ulovlig indvandring

Undersøgelsen har vist, at der vil være en vis ulovlig indvandring, uanset hvilke lovlige kanaler der indføres, og bekæmpelse af ulovlig indvandring må derfor indgå som en vigtig del af styringen af indvandring.

Bekæmpelse af ulovlig indvandring starter med forebyggende foranstaltninger og fjernelse af de væsentligste incitament. Sort arbejde i en række lande og regioner er en afgørende pullfaktor for ulovlig indvandring. Det må derfor være et fælles mål at takle det sorte arbejdsmarked, der ikke blot har betydning for indvandringen, men også for beskæftigelsen. Personer, der arbejder i den sorte økonomi, er ofte udsat for udnyttelse og nægtes de rettigheder, andre arbejdstagere har. Problemet med sort arbejde er siden 2001 blevet behandlet inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi. I 2003 understregede Kommissionen, at der var behov for en politik, der tog sigte på at **omdanne sort arbejde til lovlig beskæftigelse**, og den opfordrede til at opstille målsætninger. Det er en af de ti prioriteter i retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken fra 2003¹⁷. På grundlag af de nationale handlingsplaner for 2003 blev der foretaget en vurdering af den nationale indsats for at omdanne sort arbejde til lovlig beskæftigelse i udkastet til en fælles beskæftigelsesrapport, som Europa-Kommissionen fremlagde i januar 2004¹⁸. Nogle medlemsstater har omtalt særlige foranstaltninger rettet mod udenlandske arbejdstagere eller ulovlige indvandrere i deres nationale handlingsplaner. Kommissionen vil fortsat følge medlemsstaternes indsats inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi.

¹⁵ KOM(2002) 548 endelig af 7.10.2002.

¹⁶ KOM(2004) 178 endelig af 16.3.2004.

¹⁷ Rådets afgørelse af 22.7.2003 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik, EFT L 197 af 5.8.2003, s. 13.

¹⁸ KOM(2004) 24/2 endelig af 27.1.2004.

Den fælles bekæmpelse af ulovlig indvandring og **udviklingen af en EU-politik for tilbagesendelse** er nogle af de prioriterede områder, når det gælder udvikling af andre politiske instrumenter, der kan lette indvandringspresset. Inden for rammerne af en styret indvandringspolitik er den eneste konsekvente tilgang i forhold til personer med ulovligt ophold i EU at sikre, at de vender hjem til deres hjemland. Som et led i Fællesskabets tilbagesendelsespolitik foreslår Kommissionen at igangsætte forberedende aktioner til et finansielt instrument for tilbagesendelse for årene 2005 og 2006. Disse aktioner vil omfatte frivillig tilbagevenden, tvangsmæssig tilbagesendelse og støtte til tilbagesendelse af ulovlige indvandrere i transitlande. Formålet vil være gennem egentlig samordning med de relevante eksisterende instrumenter at sikre en holdbar tilbagesendelse og varig reintegration i hjemlandet eller det tidligere opholdsland. Der vil være fokus på tilbagesendelse af udpegede målgrupper, bistand før tilbagesendelse, rejseforberedelse, transit og modtageorganisationer samt koordinering med de relevante eksisterende instrumenter vedrørende bistand efter tilbagesendelsen og bistand til reintegration. Endvidere vil Kommissionen i løbet af første halvår 2004 fremlægge et forslag til et EU-direktiv om minimumsstandarder for tilbagesendelsesprocedurer og gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse.

3.2.3. Samarbejde med tredjelande

Undersøgelsen har bekræftet, at **et styrket samarbejde med hjem- og transitlande** effektivt bidrager til at nedbringe ulovlige indvandringsstrømme. Vores forbindelser til tredjelande kan imidlertid ikke baseres på unilateralisme. Erfaringen viser, at egentlige partnerskaber er helt afgørende for et sådant samarbejdes heldige udfald. EU har behov for en klar forståelse af situationen i det pågældende land og de problemer, der er, således at det bliver muligt at indlede en dialog, der tager højde for begge parter interesser og forventninger. Mange hjem- og transitlande er nu parat til at tage et ansvar og i højere grad forhindre ulovlig indvandring. Det skal imidlertid gøres inden for rammerne af en samlet tilgang til indvandring, og det kræver i nogle tilfælde incitamenter og finansiell og teknisk bistand fra EU.

Det er først og fremmest vigtigt for EU at samle alle de tilgængelige oplysninger om lovlige indvandringskanaler for tredjelandstatsborgere. Denne **indsamling af oplysninger** skal først og fremmest vedrøre antal modtagne indvandrere efter nationalitet for at give hvert tredjeland et klart overblik over indvandringsmønstret for deres statsborgere for hele EU's vedkommende. Det kan ske inden for rammerne af udvalget om indvandring og asyl, der kunne udarbejde en fortegnelse over alle bilaterale aftaler, der er indgået mellem individuelle medlemsstater og et bestemt tredjeland, det antal indvandrere, der er berørt af disse aftaler, og det antal indvandrere, der får indrejsetilladelse uden for disse aftaler samt grundene til indrejsetilladelse. Det kunne på lang sigt bruges til at udvikle en større synergi mellem medlemsstaterne om det antal arbejdstagere, der modtages i EU. En sådan samlet præsentation ville klart modsvare tredjelandenes behov inden for rammerne af den politiske dialog om indvandringsspørgsmål eller i forbindelse med forhandlinger om tilbagetagelsesaftaler.

Endvidere kunne man undersøge ideen med at rekruttere arbejdstagere og udvikle uddannelsesprogrammer i hjemlandene vedrørende kompetencer, der er brug for i EU. Sådanne programmer kunne omfatte en social, kulturel og sproglig uddannelse, der er nødvendig for indvandrerens ophold i EU. Nogle medlemsstater har allerede indført den slags programmer, og de vil blive undersøgt nærmere. Pilotprojekter kunne finansieres under det tekniske og finansielle bistandsprogram for tredjelande (ENEAS).

Det fremgår af undersøgelsen, at **foranstaltninger i forbindelse med visumpolitikken** for flere tredjelandes vedkommende har en forebyggende virkning på ulovlige indvandringsstrømme. Det er især vigtigt for de personer, der potentielt vil blive i landet efter opholdstilladelsens udløb. Der er imidlertid personkategorier, der ikke udgør nogen risiko med hensyn til ulovlig indvandring, og som ikke har til hensigt at misbruge mulighederne for kortvarige ophold. For disse personers vedkommende kunne man land for land undersøge muligheden for at lette procedurerne for visumudstedelse under hensyntagen til det pågældende lands bestræbelser på at samarbejde med EU i bekæmpelsen af ulovlig indvandring. Kommissionen foreslår derfor at undersøge spørgsmålet om at lette procedurerne for visumudstedelse for visse personkategorier (f.eks. faste repræsentanter fra tredjelande, der er involveret i en struktureret dialog; sportsudøvere osv.). Vedtagelsen af et mandat til forhandling med Rusland om en forenkling af formaliteterne ved visumudstedelse vil blive en prøve herpå.

KONKLUSION

Denne undersøgelse er gennemført over en meget kort periode, og selv om en række aspekter skal uddybes yderligere, er der en række klare budskaber i den. Der er en forbindelse mellem lovlig og ulovlig indvandring, men forbindelsen er kompleks og helt klar ikke direkte, da der skal tages højde for en række forskellige faktorer. Ingen foranstaltning kan i sig selv siges at have afgørende virkninger. Det forhindrer naturligvis ikke, at særlige foranstaltninger har bestemte virkninger. Kvoter har f.eks. en virkning, men de accepteres ikke af alle medlemsstaterne. I den forbindelse kunne en samling af tilbuddene om lovlig indvandring i forhold til tredjelande være en interessant mulighed at udvikle. Kommissionen har i den henseende identificeret en række foranstaltninger, der kan undersøges nærmere. Gennemførelse af sådanne foranstaltninger skal under alle omstændigheder baseres på en styrkelse af informationsudvekslingen, høringer og samarbejde mellem Den Europæiske Unions medlemsstater.