

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EF-statistikker over migration og international beskyttelse

KOM(2005) 375 endelig — 2005/0156 (COD)

(2006/C 185/06)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 15. november 2005 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Sylvia Sciberras til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 22. februar 2006.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 426. plenarforsamling den 20.-21. april 2006, mødet den 20. april, følgende udtalelse med 131 stemmer for og 3 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 I 1999 trådte Amsterdam-traktaten i kraft, og en af målsætningerne med denne er at bevare og udbygge »Unionen som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, udvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet«⁽¹⁾.

1.2 Dette var en revolutionerende milepæl, idet migrationspolitikken blev flyttet fra den tredje søjle i Den Europæiske Union, baseret på samarbejde mellem regeringerne, til den første søjle, hvor Europa-Kommissionen er initiativtager til politikken. 1. maj 2004 var også begyndelsen på en ny fase inden for migrationspolitikken i de 25 medlemsstater, da denne gradvise ændring fra national politik til en kollektiv politik blev ført videre.

1.3 Den 17. december 2005 lykkedes det det britiske formandskab at indgå en aftale om de finansielle overslag for 2007-2013, som er rammen om Unionens finanser i den kommende periode⁽²⁾.

1.4 Under afsnittet »Borgerskab, frihed, sikkerhed og retfærdighed« behandles EU-borgernes sikkerhed i de 25 medlemsstater med forventede udgiftsposter til forskellige initiativer inden for f.eks. grænsebeskyttelse. Udgifterne under denne post forventes at stige betydeligt i de næste otte år. Men der er socialpolitiske initiativer i form af sociale projekter, som f.eks. den europæiske flygtningefond og integrationsfonden, der skal forbedre servicen over for indvandrerbefolkningen i medlemsstaterne.

⁽¹⁾ Artikel 1-B.

⁽²⁾ EØSU's udtalelse af 19.1.2006 om Grundlæggende rettigheder og retfærdighed, ordfører: Brenda King (EUT C 69 af 21.3.2006).
EØSU's udtalelse af 14.2.2006 om Forvaltning af migrationsstrømme, ordfører: An Le Nouail-Marlière (EUT C 88 af 11.4.2006).
EØSU's udtalelse af 14.12.2005 om Forslag til Rådets afgørelse om et særprogram om forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme for perioden 2007-2013, ordfører: Miguel Angel Cabra De Luna (EUT C 65 af 17.3.2006).

1.5 Det Europæiske Råd i Thessaloniki i 2003 tilskyndede også til at undersøge »lovlige måder, hvorpå tredjelandsstatsborgere kan flytte til EU under hensyntagen til medlemsstaternes modtagekapacitet«⁽³⁾.

1.6 Overvejelser herom, især vurderingen af den enkelte medlemsstats modtagekapacitet, bør tage hensyn til ikke blot befolkningen, de enkelte landes størrelse og økonomiske situation, men også den eksisterende migrantbefolkning og de aktuelle migrationsstrømme. Dette kan dog kun gøres korrekt, hvis man har harmoniserede statistiske metadata (regler for indsamling af data) i samtlige medlemsstater, således at man opnår en intern sammenhæng mellem statistikkerne på EU-plan.

1.7 Den manglende harmonisering af statistikker skyldes til dels forskelle i definitioner af migration, som måske kan føres tilbage til forskelle i migrationslovgivningen. Der forekommer også utilstrækkeligheder og mangler i dataindsamlingen, hvilket hindrer en gradvis harmonisering.

1.8 Endvidere er illegal indvandring og sort arbejde et velkendt og voksende fænomen, som til dels skyldes de indførte begrænsninger af de legale kanaler for indvandring. På grund af denne ikke-registrerede indvandring er det mere sandsynligt, at de statistiske målinger bliver ukorrekte. På dette område er der især sandsynlighed for, at der er forskel på de forskellige nationale statistiske myndigheder statistiske beregningsmetoder, hvilket gør harmoniseringen af metadata mellem medlemsstaterne så meget desto mere væsentlig. I De Forenede Stater f.eks. gav spørgsmålet om undervurderingen af antallet af illegale indvandrere anledning til en debat om, hvorvidt man skulle korrigerer de indsamlede tal ved at anvende data om ikke-registrerede fastboende, indsamlet via stikprøver. Der er også andre metoder end stikprøver, der kan anvendes til indsamlingen af statistikker. I Frankrig f.eks. er de lokale myndigheder involveret i indsamlingen af data.

⁽³⁾ Punkt 30 i formandskabets konklusioner.

1.9 I udkastet til en forfatning for Europa anerkendes »medlemsstaters ret til at fastlægge antallet af tredjelandsstatsborgere, der kan indrejse fra tredjelande på deres område for at søge et arbejde som lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende«⁽⁴⁾. EØSU har givet udtryk for, at denne forfatningsmæssige begrænsning ikke hindrer Unionen i at nå et højt niveau for lovharmonisering om indrejse af indvandrere. EØSU har understreget behovet for en aktiv EU-politik for økonomisk migration og en harmoniseret lovgivning⁽⁵⁾.

1.10 De demografiske realiteter og gennemførelsen af Lissabon-strategien gør det til dels berettiget, at man fortsætter med at udforme en lovramme om indvandring. EØSU har gjort opmærksom på, »at Unionen i lyset af den demografiske udvikling i EU og Lissabon-strategien har brug for en aktiv politik for indrejse af økonomiske migranter... Godt nok har hvert land sine egne behov og særlige forhold, men åbningen af kanaler for økonomisk migration er noget, der vedrører alle medlemsstaterne«⁽⁶⁾. Den Europæiske Union og medlemsstaterne har brug for en lovgivning, der åbner mulighed for arbejdskraftens vandring via lovlige og transparente kanaler. Udvalget erkender, at selv om vægten her er på det økonomiske aspekt af migrationen, er dette i sig selv en begrænsende tilgang, og erkender, at medlemsstaterne også skal anlægge en aktiv politik for ikke-økonomiske migranternes indrejse.

1.11 De omfattende migrationsstrømme rejser ligeledes tilpasningsproblemer i modtagerlandene som følge af det pres, de udøver på de offentlige tjenester og eventuelle konsekvenser for arbejdsmarkedet. Disse konsekvenser varierer efter absorptionssevnen i modtagerlandet. For at offentligheden kan være korrekt informeret om konsekvenserne af migrationsstrømmene, er det nødvendigt med nøjagtige statistiske oplysninger, som er sammenhængende for alle medlemsstater. Nøjagtighed i de statistiske oplysninger kan også bidrage til at bekæmpe fremmedhadstendenser, som måtte være fremherskende i den offentlige mening i form af holdninger som »indvandrere tager vore job« og »de invaderer os«.

1.12 Pålidelige statistiske oplysninger kan være med til at skabe en fælles lovramme, som vil kunne øge beskyttelsen af migranternes rettigheder. Udvalget opfordrer Kommissionen til at understrege betydningen af nøjagtig indsamling og fortolkning af statistiske oplysninger for at undgå en misfortolkning af data.

1.13 Da migrerende arbejdstagere udgør en væsentlig del af arbejdskraften, må man, hvis man ønsker at skabe mobilitet på arbejdsmarkedet i EU, tage hensyn til de konsekvenser, begrænsninger i arbejdskraftens bevægelighed mellem medlemsstater og udflytningen af migrerende arbejdstagere fra tredjelande måtte have. Disse strømme inden for EU kunne også

mindske de tilpasningsvanskeligheder, som modtagerlande med en lavere absorptionsevne måtte have.

1.14 Udvalget går ud fra det princip, at for at sikre respekten for menneskerettighederne og beskyttelsen af den enkeltes menneskelige værdighed skal indsamlingen/behandlingen af data til statistiske formål og/eller enhver anden officiel brug af personlige data indsamlet på denne måde være effektivt beskyttet mod ethvert proceduremæssigt misbrug eller andre overtrædelser.

2. Vigtigheden af statistiske data inden for en lovramme

2.1 Statistiske oplysninger, der afspejler EU-landes politiske, sociale og økonomiske situation samt nationens holdning til migrationsspørgsmålet, kan øve indflydelse på og bidrage til formuleringen, analysen og revisionen af migrationspolitikken i disse lande.

2.2 Nøjagtige statistiske data er meget væsentlige, hvis man skal kortlægge migrantbefolkningen i EU's medlemsstater med angivelse af størrelse og andre demografiske karakteristika. Udvalget tilskynder Kommissionen til at understrege behovet for nøjagtige statistiske data på dette område, således at medlemsstaterne erkender betydningen af dette og indsætter flere ressourcer.

3. Data om migration

3.1 Man må have trækkene i migrationsmønstret for øje. For det første synes migrationens øst-vest-retning i en søgen efter bedre levevilkår at være dominerende. For det andet er indvandringen fra tredjelande større til de nye EU-medlemsstater, sandsynligvis tiltrukket af de potentielle fordele som følge af disse landes EU-medlemskab og med den ekstra fordel, at disse lande kan bruges som en indgangsport til Vesten. Statistiske oplysninger om migrationsmønstrene er væsentlige, for at medlemsstaterne kan analysere tidligere og nuværende migrationsstrømme samt forudsige fremtidige mønstre. De er også væsentlige for at kunne analysere den potentielle indvirkning på demografiske, sociale og økonomiske aspekter, som efterfølgende vil få indflydelse på politikken på disse områder.

4. Fordelene ved statistiske data

4.1 De fleste EU-medlemsstater råder over fyldestgørende statistikker om asylansøgnernes oprindelsesland. Der er dog stadig et stort behov for mere dybdegående statistikker baseret på sammenhængende kriterier mellem medlemsstaterne for at kunne foretage transnationale sammenligninger i fremtiden.

⁽⁴⁾ Artikel III-267-5.

⁽⁵⁾ EØSU's udtalelse af 9.6.2005 om Grønbog om en EU-metode til at styre økonomisk migration, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 286 af 17.11.2005).

⁽⁶⁾ Jf. fodnote 5, punkt 1.5.

4.2 Forslaget til forordning om et fælles lovgrundlag for indsamlingen og udarbejdelsen af statistikker er specielt nødvendig i lande, der end ikke råder over en central database om migration og asyl, idet de forskellige myndigheder forvalter deres egne databaser.

4.3 En af de helt afgørende roller, som statistikkerne spiller, er den indflydelse, de udøver på udarbejdelsen og revideringen af politikerne. Da statistikkerne f.eks. afslørede, at der blandt de ulovligt indvandrede var børn, uledsagede mindreårige, gravide og handicappede, resulterede dette i nationale politikker om ikke at tilbageholde »sårbare grupper« og om »uledsagede mindreårige«. En yderligere opdeling af statistikker for at indhente mere demografisk og socioøkonomisk relevante oplysninger herunder også om det talte sprog end blot simple tal har således indflydelse på politikerne. Sidstnævnte kan også have indflydelse på integreringen af indvandrere på arbejdsmarkedet.

4.4 Mere præcise og komplette statistikker gør det muligt at lave bedre fremskrivninger, som kan danne grundlag for den fremtidige planlægning, f.eks. af ressourcer. De er også et solidt redskab til støtte af ressourceallokeringen. Viser de årlige statistikker f.eks., at et stigende antal af uledsagede mindreårige kommer ulovligt ind i et land, skal man forudse/øge de nødvendige ressourcer til at tilvejebringe særlige modtagelsesfaciliteter og støtteydelse for denne gruppe.

4.5 Pålidelige statistikker vil bidrage til, at de tilbudte tjenester svarer til tjenestbrugernes behov, og at ressourcefordelingen mellem medlemsstaterne foregår retfærdigt og efter behov.

4.6 Endvidere ville en komparativ analyse af alle gældende indvandringslove i de 25 medlemsstater helt klart gøre det lettere for Kommissionen at koordinere indvandringspolitikken bedre på EU-plan. Selv om indvandring hører ind under søjlen »retlige og indre anliggender«, er der et stadig større pres fra EU's borgere, især i lande, der er ramt af dette menneskelige fænomen, for at dette problem behandles på EU-plan. Målet med en sådan analyse ville være at tilstræbe en harmonisering af statistikkerne, således at EU's indvandringspolitik bliver mere sammenhængende.

4.7 Pålidelige statistiske oplysninger og undersøgelser af illegale indvandreres karakteristika ville gøre det lettere for medlemsstaterne at analysere de underliggende årsager til den illegale indvandring. Disse data burde indbefatte indvandrernes socioøkonomiske baggrund, deres erfaringsgrundlag, deres forventninger og deres begrundelse for at udvandre. Disse undersøgelser kunne forbedre standarden af de oplysninger, man sidder inde med om indvandrere, og fordelingen af ressourcer til f.eks. uddannelsesprogrammer og erhvervsuddannelse for dem. Indsamlingen af statistiske oplysninger om f.eks. antallet af indvandrere, der er informeret om, hvordan man anmoder om international beskyttelse, og om antallet af

indgivne, godkendte og afviste anmodninger om de forskellige former for status (artikel 4) er ligeledes bydende nødvendig for formuleringen af politikker for beskyttelsen af indvandrere. Indsamlingen og behandlingen af sådanne oplysninger skal placeres under medlemsstaternes offentlige myndigheds kontrol, og disse skal have mere personale, flere kvalifikationer og værktøjer. De skal pålægges at håndhæve fortroligheden i de personlige data, der bedes om, og de skal forelægge årlige rapporter for parlamentet i deres medlemsstat. Indsamlingen af sådanne oplysninger og statistiske data kræver en fælles indsats hos medlemsstaterne for at rekruttere professionelle tolke, som kan kommunikere med indvandrerne for at frembringe alle de data, der er nødvendige, for at undersøgelsen skal blive en succes. Med sådanne data ville det også være lettere for medlemsstaterne at gennemføre den relevante politik. Ovennævnte programmer bidrager til at integrere indvandrere i medlemsstaternes samfund, og der er midler til rådighed til indsamlingen af data om bl.a. indvandreres sociale baggrund. Organer som det europæiske observationscenter for beskyttelse af menneskerettigheder vil også kunne drage fordel af sådanne statistiske redskaber.

4.8 Der er også behov for statistikker om anbringelsescentre og åbne centre for illegale indvandrere, således at Europa-Kommissionen kan foreslå en fælles politik på dette område.

4.9 Medlemsstaterne bør ligeledes samarbejde om indsamlingen af data om indvandreres arbejde (legalt og illegalt) og boligforhold. Disse data ville vise de 25 medlemsstater tendenser, der kunne resultere i politikker, der kunne forbedre disse indvandrede arbejdstageres liv og vilkår. Medlemsstaterne skal således pålægges at håndhæve fortroligheden i de oplysninger, der bedes om, og de kompetente tjenestegrene skal pålægges at forelægge årlige rapporter for det nationale parlament.

4.10 Statistikker kunne også anvendes i bevidstgørelseskampanjer og integrationskampanjer. Statistiske oplysninger, især om indvandrernes sociale og uddannelsesmæssige baggrund, kunne hjælpe EU-borgere med at integrere disse indvandrere. Følgelig opfordrer udvalget Kommissionen til at erkende vigtigheden af sociale og uddannelsesmæssige data.

4.11 Statistikker over modtagerlandets udgifter til kontrol, anbringelse, hjemsendelse og integration af indvandrere er også yderst væsentlige, således at de 25 EU-medlemsstater kan bidrage til at skabe en form for fælles fond og en fælles indvandringspolitik baseret på solidaritet. Statistikker kan også bidrage til bedre at opføre finansieringsbehovet.

4.12 Udvalget opfordrer Kommissionen til at indføre nye ankomstkriterier, der også at omfatter indrejse fra luften, til lands og fra søsiden, for at opnå mere fyldestgørende statistikker om forebyggelse af ulovlig indrejse og ophold (artikel 5) og forbedring af datakilder og kvalitetsstandarder (artikel 9).

5. Behovet for international beskyttelse af indvandrere

5.1 I de seneste år har Europa oplevet en tilstrømning af ulovlige indvandrere fra lande syd for Sahara og andre afrikanske lande. Ulovlige indvandrere og asylansøgere er ofte flygtet fra deres oprindelsesland for at undslippe forfølgelse baseret på bl.a. religion, race og politisk tilhørsforhold, men også flygtet fra borgerkrig, sult, fattigdom, naturkatastrofer og af økonomiske årsager. Mange har set deres familiemedlemmer blive dræbt, tortureret, udsat for andre grusomheder, og/eller er blevet adskilt fra dem. Deres erfaringer under deres rejse fører ofte til, at de bliver traumatiserede, sårbare og kræver beskyttelse. Gode statistiske oplysninger om baggrunden for udvandringen kan være med til at finde årsagerne til indvandringen og føre til en evaluering og ændring af asylpolitikken og politikken mod menneskehandel.

5.2 Lande, der modtager illegale indvandrere, og alle personer, der skal arbejde med dem, skal respektere de internationale forpligtelser med hensyn til menneskerettigheder samt den nationale indvandrings- og flygtningelovgivning for at kunne yde dem beskyttelse. Sikkerhedstjenesterne (hær og politi) i modtagerlandet skal i første instans yde redningshjælp og sikre modtageforanstaltninger svarende til et vist EU-minimum. Dette indebærer tilbud om lægehjælp, hvis det er nødvendigt, samt, om muligt, fastlæggelse af den illegale indvandrers oprindelsesland samt andre demografiske data. Indvandrerer har også en grundlæggende ret til at blive informeret om, hvordan man indgiver en asylansøgning. Indsamlingen af statistikker om f.eks. antallet af indvandrere, der er orienteret om muligheden for ansøgning om international beskyttelse, om antallet af indgivne ansøgninger, antallet af

afgørelser om tildeling eller fratagelse af de forskellige former for status (artikel 4) er også centrale for formuleringen af politikken for beskyttelse af indvandrere.

5.3 Modtagerlande skal overholde de internationale forpligtelser med hensyn til menneskerettigheder, som påhviler dem som underskrivere af internationale og/eller regionale konventioner/erklæringer/traktater. Et af de centrale krav i EU's regelværk er, at medlemsstaterne er part i flygtningekonventionen fra 1951 og protokollen og Europa-konventionen om beskyttelsen af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder fra 1967. Det grundlæggende dokument, som disse konventioner baserer sig på, er den universelle menneskerettighedserklæring fra 1948, som omfatter rettigheden til at kræve asyl. Flygtningekonventionen er en væsentlig del af den internationale ramme om menneskerettigheder. Andre konventioner er fulgt efter senere, herunder konventionen imod tortur (1984) og konventionen om børns rettigheder (?). Medlemsstaterne skal også overholde EU-direktiverne, især 2003/9/EF om minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere (?), 2004/83/EF om minimumsstandarder for opnåelse af status som flygtning (?) og 2005/85/EF om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus (?).

5.4 Det er derfor væsentligt, at modtagerlandene respekterer disse konventioner for frem for alt at sikre, at asylansøgerne får en grundlæggende beskyttelse og ikke »afvises«, før deres asylansøgning er blevet behandlet, og deres status som humanitær flygtning eller anden er blevet fastlagt.

5.5 Komparative undersøgelser af medlemsstaternes anvendelse af definitionerne i relation til indvandring som fastlagt i artikel 2 og anvendelsen af artikel 4 som nævnt ovenfor (begge artikler fra ovennævnte kilde) vil bidrage væsentligt til, at indvandrere sikres international beskyttelse.

Bruxelles, den 20. april 2006

Anne-Marie SIGMUND

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

(?) Mackey, Allan (Senior Immigration Judge, U.K.). Paper entitled »Policies serving migratory purposes and the need to assure protection to asylum seekers and refugees«, presented at the TAIEX Seminar, Malta, 15th-16th December 2005.

(?) EØSU's udtalelse af 7.11.2001 om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, ordførere: Dario Mengozzi og Luis Miguel Pariza Castaños (EFT C 48 af 21.2.2002).

(?) EØSU's udtalelse af 13.5.2002 om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, ordfører: An Le Nouail-Marlière (EFT C 221 af 17.9.2002).

(?) EØSU's udtalelse af 6.4.2001 om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, ordfører: Vitor Melícias (EFT C 193 af 10.7.2001).