



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.11.2000
KOM(2000) 757 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET
OG EUROPA-PARLAMENTET**

OM EN INDVANDRINGSPOLITIK I EU

INDHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG.....	3
1. HVORFOR EN NY INDVANDRINGSSTRATEGI?.....	5
2. TAMMERFORS-RAMMERNE FOR EN FÆLLES ASYL- OG INDVANDRINGSPOLITIK I EU.....	7
2.1. Partnerskab med hjemlandene	7
2.2. Et fælles europæisk asylsystem.....	9
2.3. Retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere.....	10
2.4. Forvaltning af migrationsstrømme.....	12
3. MOD EN INDVANDRINGSPOLITIK I EU.....	13
3.1. Virkningen af de gældende indvandringspolitikker.....	13
3.2. Opstilling af en ny indvandringsstrategi.....	14
3.3. Rammer for en indvandringspolitik i EU	15
3.4. Adgang for migranter	17
3.4.1. Vurdering af en passende indvandring.....	17
3.4.2. Fastlæggelse af fælles lovgivningsmæssige rammer for adgang.....	18
3.5. Integration af tredjelandstatsborgere	20
3.6. Information, forskning og overvågning.....	22
4. KONKLUSIONER OG OPFØLGNING.....	22
BILAG 1.....	25
BILAG 2.....	30

SAMMENDRAG

Amsterdam-traktaten giver for første gang Fællesskabet kompetence på indvandrings- og asylområdet. På mødet i Tammerfors i oktober 1999 nåede Det Europæiske Råd til enighed om, at *«De særskilte, men indbyrdes forbundne spørgsmål vedrørende asyl og migration kræver, at der udformes en fælles EU-politik»*, og anførte de elementer, som skal indgå deri, dvs. partnerskab med hjemlandene, et fælles europæisk asylsystem, retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere og forvaltning af migrationsstrømme. Som led heri understregede Det Europæiske Råd desuden, at der var behov for hurtige afgørelser med henblik på en *«indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold på grundlag af en fælles vurdering af den økonomiske og demografiske udvikling i EU samt af situationen i hjemlandene»* (punkt 20 i formandskabets konklusioner). Det præciserede imidlertid ikke nærmere, hvordan denne politik skulle udformes og gennemføres.

Kommissionen har allerede forelagt forslag om tredjelandstatsborgeres rettigheder og retsstilling samt med henblik på at bekæmpe racisme og fremmedhad, og andre lovgivningsforanstaltninger er ved at blive udarbejdet på grundlag af det program, der blev vedtaget i Tammerfors (se oversigt i bilag 2). I betragtning af indvandringspolitikens komplekse beskaffenhed og dens indvirkning på en lang række områder, dvs. det sociale, økonomiske, juridiske og kulturelle område, er Kommissionen imidlertid af den opfattelse, at det lovgivningsprogram, der er fastsat i EF-traktatens artikel 63, ikke blot kan gennemføres ved hjælp af spredte foranstaltninger. Denne holdning er blevet støttet af Europa-Parlamentet, som har opfordret Kommissionen til at lade disse foranstaltninger indgå i en samlet ramme.

Det fremgår endvidere klart af en analyse af den økonomiske og demografiske sammenhæng i EU og i hjemlandene, at der er en stigende erkendelse af, at de seneste 30 års politik med sigte på indvandringsstop ikke er hensigtsmæssigt længere. På den ene side er et stort antal tredjelandstatsborgere rejst ind i EU i de seneste år, og dette migrationspres fortsætter og ledsages af øget ulovlig indvandring, menneskesmugling og menneskehandel. På den anden side er en række medlemsstater som følge af en stigende mangel på både faglært og ufaglært arbejdskraft allerede begyndt aktivt at rekruttere arbejdskraft fra lande uden for EU. I denne situation må valget stå mellem at fastholde det synspunkt, at EU forsat kan modstå migrationspresset, og at acceptere, at indvandringen vil fortsætte og bør reguleres på passende måde, og at samarbejde i et forsøg på at gøre de positive virkninger heraf størst mulige for EU, for migranterne selv og for hjemlandene.

I denne nye situation er Kommissionen af den opfattelse, at der nu bør åbnes mulighed for lovlig indvandring i EU for migranter i beskæftigelsesøjemed. Da der i medlemsstaterne imidlertid er meget forskellige holdninger til spørgsmålet om tredjelandstatsborgeres adgang og integration, mener Kommissionen, at det er af afgørende betydning at drøfte disse spørgsmål åbent og forsøge at opnå enighed om målene med den politik, der skal føres. Formålet med denne meddelelse er at tilskynde til denne debat, under hensyntagen til de strukturreformer, som EU's økonomi for øjeblikket gennemgår inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi, hvor de forventede fordele nu er ved at vise sig. Adgangen for

migranter i beskæftigelsesøjemed kan yde et bidrag til denne strategi, men der bør i betragtning af de meget væsentlige menneskelige aspekter, som er forbundet hermed, være en klar forståelse medlemsstaterne imellem med hensyn til dens funktion og indhold.

Både i EF-traktatens artikel 63 og konklusionerne fra Tammerfors opfordres der til, at der udformes en fælles indvandringspolitik i EU. For at nå dette mål er det af afgørende betydning, at de foranstaltninger, som for øjeblikket gennemføres i medlemsstaterne, koordineres på EU-plan, og at gennemsigtheden heraf sikres, da de indvirker på andre områder af EU-politikken, f.eks. afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser, Fællesskabets forpligtelser på internationalt plan som led i GATS-overenskomsten og den europæiske beskæftigelsesstrategi.

Dette vil danne grundlag for udformningen af i fællesskab fastlagte målsætninger med henblik på at åbne mulighed for lovlig indvandring, som kunne støtte de detaljerede lovgivningsforslag vedrørende indvandrere, som Rådet anmodede om i Tammerfors. Disse vedrører ikke kun betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse og af andre grunde, men også standarder og procedurer for udstedelsen af langtidsvisa og opholdstilladelser, fastlæggelsen af en række ensartede rettigheder for tredjelandsstatsborgere og de kriterier og betingelser, hvorpå tredjelandsstatsborgere kan få tilladelse til at tage ophold og arbejde i enhver medlemsstat (se bilag 2) sammen med chartret om grundlæggende rettigheder. Samtidig vil den procedure, der er fastlagt med henblik på overvågningen af migrationsstrømme, danne grundlag for samråd mellem medlemsstaterne om migrationsspørgsmål, koordinering af politikkerne, fastlæggelse af fælles målsætninger samt udformning af ledsageforanstaltninger med hensyn til integrationen af indvandrere. Denne procedure har til formål at sætte EU i stand til at reagere samordnet over for både udsving i migrationspresset og ændringer i den økonomiske og demografiske situation i EU.

1. HVORFOR EN NY INDVANDRINGSSTRATEGI?

Med Amsterdam-traktatens ikrafttræden fik Fællesskabet kompetence på indvandrings- og asylområdet. Fra at have været et anliggende, der blev samordnet på mellemstatsligt plan som led i den "tredje søjle", blev ansvaret for udformningen af politikker overført til den "første søjle" med et handlingsprogram, der skulle vedtages af Rådet med henblik på gradvis at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed (artikel 61-63). Det Europæiske Råd nåede i oktober 1999 således til enighed om elementerne i en fælles asyl- og indvandringspolitik i EU i konklusionerne fra Tammerfors¹, som sammen med den handlingsplan, der var blevet godkendt af Det Europæiske Råd i Wien i 1998², nu danner grundlag for et arbejdsprogram for Kommissionen og medlemsstaterne, som er ved at blive gjort operationel i en "resultattavle"³. Nærværende meddelelse forelægges som led i dette program, men i en sammenhæng, som i en række henseender adskiller sig meget fra situationen i EU i 1993-1994. På den ene side er der i forhold til for nogle få år siden nu en langt større erkendelse af betydningen af indvandrings- og asylspørgsmål på EU-plan samt af nødvendigheden af en fælles strategi i den henseende. Dette understreges af, at disse områder nu er genstand for specifikke fællesskabspolitikker og ikke længere blot supplerer politikkerne vedrørende den frie bevægelighed for personer inden for EU. På den ene side - og dette er en direkte følge heraf - har stats- og regeringscheferne ved at vedtage konklusionerne fra Tammerfors klart udstukket de politiske rammer for udformningen af en fælles asyl- og indvandringspolitik i EU.

Denne nye meddelelse fra Kommissionen er helt i overensstemmelse med disse rammer. Den imødekommer først og fremmest Det Europæiske Råds specifikke anmodning om, at der fastsættes klare betingelser for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold. Der var enighed om, at dette skulle ske på grundlag af en fælles vurdering af den økonomiske og demografiske udvikling i EU samt af situation i hjemlandene og tage hensyn til hver enkelt medlemsstats modtagekapacitet samt deres historiske og kulturelle forbindelser med hjemlandene⁴. Det er desuden ikke muligt at opstille en integreret indvandringsstrategi uden at tage i betragtning, hvilken virkning migrationspolitikkerne har for værtslandet og for migranterne selv. De sociale betingelser, som migranter oplever, holdningerne hos befolkningen i værtslandet og den måde, hvorpå de politisk ansvarlige fremstiller fordelene ved mangfoldighed og pluralistiske samfund, er alt sammen af afgørende betydning for, at indvandringspolitikkerne bliver

¹ SN 200/99 (Formandskabets konklusioner - Det Europæiske Råd i Tammerfors - Den 15. og 16. oktober 1999).

² EFT C 19 af 23.1.1999.

³ KOM(2000) 167 (Resultattavle vedrørende fremskridt hen imod oprettelsen af et område med "frihed, sikkerhed og retfærdighed" i EU).

⁴ I konklusionerne fra Tammerfors erkendes det, at "der er behov for indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold på grundlag af en fælles vurdering af den økonomiske og demografiske udvikling i EU samt af situationen i hjemlandene" (punkt 20).

vellykkede. Denne meddelelse vil derfor - og de to aspekter er nøje indbyrdes forbundet - også komme ind på integrationspolitikken i den sammenhæng, der blev fastlagt i Tammerfors, dvs. i relation til retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, som opholder sig lovligt i EU, og fremme af mangfoldighed. I denne forbindelse vil virkningen af chartret om grundlæggende rettigheder også blive taget op til vurdering.

Med henblik på at fastholde den sammenhængende strategi, der blev vedtaget i Tammerfors, agter Kommissionen imidlertid også at præcisere, på hvilken måde der skal tages højde for de øvrige komponenter i en samlet indvandringspolitik. Blandt disse indgår bekæmpelse af ulovlig indvandring, forbindelser med hjem- og transitlande og navnlig den humanitære dimension – asylpolitikken - hvis betydning er blevet understreget gentagne gange i de seneste år, og som vil være genstand for en særskilt meddelelse, der forelægges sammen med denne.⁵ Det omfatter ligeledes en styrkelse af integrationspolitikkerne, således at indvandrerne hurtigt kan integreres i det europæiske samfund, og med henblik på at bekæmpe racisme og fremmedhad.

Endelig kommer denne meddelelse på et tidspunkt, hvor spørgsmålet om EU's rolle med hensyn til indvandring er af særlig relevans af en række grunde. Det forventede fald i befolkningstallet i EU i de næste par årtier er blevet genstand for offentlighedens bevågenhed. Samtidig giver manglen på arbejdskraft i nogle sektorer anledning til problemer i en række lande. Der er en stigende erkendelse af, at den nuværende politik med sigte på indvandringsstop, som har været fremherskende i de seneste 30 år, ikke længere er hensigtsmæssig i denne nye økonomiske og demografiske sammenhæng.

I en række medlemsstater er der fastlagt programmer, som tager sigte på at legalisere de illegale indvandreres stilling, hvilket ofte giver anledning til vanskelige interne debatter. Tragiske hændelser som den, der indtraf i juli 2000, hvor 58 kinesiske statsborgere, som forsøgte at komme illegalt ind i Det Forenede Kongerige, omkom, finder sted i næsten alle medlemsstater og understreger ikke blot betydningen af at bekæmpe menneskehandel, men også, at der er efterspørgsel efter ulovlig arbejdskraft, og at sådanne udokumenterede migranter udnyttes. Kommissionen har desuden taget hensyn til de debatter, der blev iværksat under det franske formandskab, navnlig drøftelserne på det uformelle ministermøde i Marseilles i juli 2000 og på tre konferencer - om udvikling i fællesskab og migranter (6.-7. juli), om illegale migrationsnet (20.-21. juli) og om integration af indvandrere (5.-6. oktober 2000).

I lyset af disse skiftende omstændigheder og under hensyntagen til de forskellige politiske synspunkter, de divergerende reaktioner og den stigende bekymring i offentligheden, som er kommet til udtryk i alle medlemsstater i de seneste måneder, mener Kommissionen, at tiden er inde til at bidrage til

⁵ KOM(2000)... "Mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl".

denne debat og på ny se nærmere på, hvordan indvandringspolitikken bør udformes inden for rammerne af mandatet fra Tammerfors. Kommissionen agter navnlig at undersøge, hvordan de komplekse problemstillinger i forbindelse med adgangen for økonomiske migranter, som kun blev berørt kort på Det Europæiske Råd i Tammerfors, bør løses som led i en indvandringspolitik i EU. Dette vil danne grundlag for udformningen af i fællesskab fastlagte målsætninger med henblik på at åbne mulighed for lovlig indvandring, som kunne støtte de detaljerede forslag vedrørende tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold, som Rådet anmodede om i Tammerfors. Det vil desuden ligeledes være væsentligt, at der udformes passende politikker, som tager sigte på at fremme integrationen af migranter, herunder de, der allerede har bopæl i EU, og støtte bekæmpelsen af fænomenerne racisme og fremmedhad.

2. TAMMERFORS-RAMMERNE FOR EN FÆLLES ASYL- OG INDVANDRINGSPOLITIK I EU

Det Europæiske Råd i Tammerfors nåede til enighed om en række milepæle med henblik på oprettelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. En af disse var udformningen af en fælles asyl- og indvandringspolitik i EU, og de tiltag, der er gjort med henblik på gennemførelsen heraf, er beskrevet nedenfor.

2.1. Partnerskab med hjemlandene

På Det Europæiske Råd i Tammerfors anerkendte medlemsstaterne princippet om, at en asyl- og indvandringspolitik i EU nødvendigvis skal indebære et samarbejde med migranternes hjem- og transitlande. Rådet erkendte, at der i forbindelse med opstillingen af en samlet indvandringsstrategi også skal tages fat på politiske spørgsmål og menneskerettighedsspørgsmål i partnerskab med disse lande. Med programmer som Tacis og Phare har Kommissionen udviklet strategier, som ikke blot tager fat på behovet for at mindske push-faktorerne, navnlig gennem økonomisk udvikling i hjem- og transitlandene, men også støtter aktiviteter som lovgivningsreformer, retshåndhævelseskapacitet og moderne grænseforvaltningssystemer. Der er desuden blevet påbegyndt en ny integreret strategi på grundlag af arbejdet i Gruppen på Højt Plan vedrørende Asyl og Migration. Seks handlingsplaner, som hver især er baseret på et sammenhængende samarbejds- og udviklingsprogram i dialog med de berørte lande, er blevet udarbejdet til specifikke lande eller regioner, og det forventes, at der i en nær fremtid vil blive stillet finansielle midler til rådighed til fællesskabsforanstaltninger, som kan bidrage til planernes gennemførelse.

Samtidig med, at der udvikles foranstaltninger, som tager sigte på at forstå og forsøge at påvirke de grunde, som forårsager migration, skal EU derfor i fremtiden også undersøge og tage medansvar for de virkninger, som udvandringen har for hjemlandene, under hensyntagen til de meget forskellige økonomiske, demografiske, sociale og politiske forhold samt menneskerettighedssituationen i de enkelte lande, som giver anledning til

migrationsstrømmene. Dette afspejler ikke blot europæiske værdier, men er også i både EU's og landenes egen interesse.

I de fleste tilfælde er situationen kompleks, og migration har både positive og negative virkninger. I begyndelsen af opholdet i værtslandet kan de penge, som migranter sender hjem, indgå som en vigtig del af statsbudgettet. Omfattende overførsler kan være hæmmende for hjemlandets motivation for at samarbejde om styring af udvandringen. De familier, der modtager overførslerne, kan i vidt omfang dermed forbedre deres levestandard og bidrage til at udvikle den lokale økonomi, selv om noget tyder på, at det er de større byer, som får størst glæde heraf, måske på bekostning af andre områder. På den negative side kan der være mindre gunstige indvirkninger på den lokale økonomi, når det er de mest velkvalificerede og foretagsomme grupper af befolkningen, som udvandrer. Hjerneflugten giver navnlig anledning til bekymring for udviklingslande, som har mindst råd til at miste de investeringer, de har foretaget i uddannelse af navnlig personer med en højere uddannelse. Dette problem bliver stadig større for en række lande, navnlig i Afrika og Indien, og det vil formentlig blive større, da manglen på arbejdskraft i Europa og i industrilandene i andre dele af verden inden for visse sektorer, som kræver højtuddannede medarbejdere, sammen med væsentlige lønforskelle fortsat vil få kvalificeret arbejdskraft fra udviklingslandene til at udvandre.

Med de nuværende stadig mere blandede migrationsstrømme forårsaget af økonomiske og andre faktorer og med befolkninger, som befinder sig mellem to kulturer, som forsøger at overleve, er det muligt at udforme politikker, som udnytter migrationen til gensidig fordel for hjemlandet og modtagelandet. Derved kan virkningerne af hjerneflugten afbødes og fordelene ved overførsler gøres størst mulige. Da indvandrings- og asylområdet er blevet overført til Fællesskabets kompetence, vil disse spørgsmål om muligt blive integreret mere specifikt i fællesskabsprogrammer med tredjelande, både med hensyn til handel og udvikling. Dette gælder navnlig for Tacis-, Phare- og Meda-programmerne, og migrationsspørgsmål skal i stigende grad indgå i den dialog, som finder sted som led i partnerskabs- og samarbejdsaftalerne, EU's fælles strategier over for Rusland, Ukraine og Middelhavsområdet samt drøftelserne med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS).

Partnerskabsstrategien bør tilvejebringe grundlaget for en mere fleksibel tilgang til nye migrationstendenser, som nu er ved at udvikle sig i verden, på baggrund af begrebet migration som et *mobilitetsmønster*, der tilskynder migranter til at opretholde og udbygge deres forbindelser til deres hjemlande. Det skal derfor bl.a. sikres, at de lovgivningsmæssige rammer ikke isolerer migranterne fra deres hjemland, f.eks. ved at de får mulighed for at besøge hjemlandet uden at miste deres retsstilling i værtslandet samt for at rejse videre eller vende tilbage, alt efter hvordan situationen udvikler sig i deres hjemlande og andre steder i verden.

En sådan fremgangsmåde vil tilskynde migranter til at deltage i den økonomiske udvikling i deres hjemland, ikke kun gennem overførsler til familiemedlemmer, men også ved at støtte udviklingsprojekter,

virksomhedsprojekter osv. Sådanne foranstaltninger kan i nogle tilfælde resultere i, at de frivilligt vender tilbage inden for rammerne af en støttet reintegration. Det forhold, at visumpolitikken og anden lovgivning i mange medlemsstater på nuværende tidspunkt begrænser migranternes mulighed for frit at rejse mellem deres opholdsland og deres hjemland, selv når de er pensioneret, udgør en barriere for en sådan udvikling. Samarbejde mellem migranternes hjemlande og opholdslande skal baseres på en dialog med regeringerne og med migranterne selv og deres organisationer for at sikre, at der tages højde for migrationsbevægelserne i de pågældende landes udviklingsmæssige, økonomiske og sociale strategier (f.eks. ved at fremme mere effektive offentlige og finansielle institutioner, uddannelses- og efteruddannelsesprogrammer samt tilgangen af udenlandsk kapital til projekter (herunder projekter gennemført af udvandrere i deres hjemlande)). Det kan derved medvirke til at afbøde virkningerne af hjerneflugten og tabet af de mest foretagsomme samfundsborgere og bidrage til hjemlandets bæredygtige udvikling, som på lang sigt kunne mindske tilskyndelsen til at forlade landet.

Det bør imidlertid erkendes, at partnerskabsstrategien for forvaltning af migrationsstrømmene bør ses som et led i en strategi på mellemlang og lang sigt, og at virkningen vil være forskellig, afhængigt af situationen i hjemlandene.

2.2. Et fælles europæisk asylsystem

Det Europæiske Råd i Tammerfors gentog, at retten til at søge asyl fortsat skal garanteres som en hjørnesteen i EU-politikken. Målet med et fælles europæisk asylsystem må være at sikre en fuldstændig anvendelse af Genève-konventionen om flygtninge, og at ingen sendes tilbage til forfølgelse. I henhold til Amsterdam-traktaten skal der vedtages fælles foranstaltninger.

Kommissionen fremlagde i maj 2000 et forslag vedrørende midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og forelagde i september 2000 et forslag vedrørende procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus. I begyndelsen af 2001 vil der blive fremlagt forslag vedrørende betingelser for modtagelse af asylansøgere og en klar og gennemførlig procedure til afgørelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. Forberedelserne til oprettelse af Eurodac-systemet er fortsat i gang. Der vil blive forelagt yderligere forslag om en tilnærmelse af reglerne for anerkendelsen og indholdet af flygtningestatus og ligeledes vedrørende subsidiære former for beskyttelse, som giver enhver person, der har behov for en sådan beskyttelse, en passende status. Endvidere vedtog Rådet i september 2000 Kommissionens forslag om oprettelse af en europæisk flygtningefond, som kan bidrage til en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af flygtninge og fordrevne.

På anmodning af Det Europæiske Råd i Tammerfors bliver yderligere forslag med henblik på fastlæggelsen af fællesskabsbestemmelser, som fører til en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem,

der indrømmes asyl, fremlagt i en særskilt meddelelse fra Kommissionen, som forelægges sammen med denne, og som tager sigte på at give et klart billede af fremgangsmåden og indholdet i forbindelse med de foranstaltninger, der skal træffes fra 2004 på det humanitære område⁶.

2.3. Retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere

Et centralt element i udviklingen af Den Europæiske Union som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som der blev opnået enighed om i Tammerfors, er at sikre en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, som opholder sig lovligt på medlemsstaternes område, gennem en integrationspolitik, som sigter mod at indrømme dem rettigheder og pligter, der kan sidestilles med dem, der gælder for EU-borgere.

Med hensyn til fastlæggelsen af en lovgivningsramme for integrationen af de personer, som allerede opholder sig på medlemsstaternes område, har Kommissionen allerede fremlagt forslag om, at Fællesskabets koordinering af sociale sikringsordninger som fastsat i forordning (EØF) nr. 1408/71 udvides til at omfatte arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der er forsikret i en medlemsstat, og som er tredjelandsstatsborgere⁷. Kommissionen har endvidere fremlagt et forslag om ændring af forordning nr. 1612/68 med henblik på at styrke retsstillingen for EU-arbejdstageres familiemedlemmer fra tredjelande.⁸ Disse forslag er imidlertid stadig til behandling i Rådet.

I overensstemmelse med mandatet fra Tammerfors vil der blive forelagt yderligere forslag vedrørende retsstillingen for tredjelandsstatsborgere, som i lang tid har opholdt sig i en medlemsstat. Disse vil omfatte de rettigheder, der skal indrømmes, de betingelser, som kan føre til tab af retsstillingen, beskyttelse mod udsendelse og retten til at tage ophold i en anden medlemsstat. Retten for personer, som i lang tid har opholdt sig i en medlemsstat, til at tage ophold i en anden medlemsstat kunne være en vigtig mobilitetsfaktor på arbejdsmarkedet i EU. Kommissionen har i denne forbindelse allerede fremlagt to forslag vedrørende retten for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende fra tredjelande, som allerede er lovligt etableret i en medlemsstat, til at levere tjenesteydelser i andre medlemsstater.

Kommissionen forelagde i november 1999 en forslagspakke til bekæmpelse af forskelsbehandling. Den 29. juni 2000 vedtog Rådet den første af forslagspakkens tre elementer, forslaget til direktiv vedrørende bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, som vil finde anvendelse i forbindelse med beskæftigelse, uddannelse, social beskyttelse (herunder sundhedspleje og social sikring) og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig.⁹

⁶ KOM(2000)755 "Mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl".

⁷ KOM(97) 561 endelig udg. af 12.11.1997.

⁸ KOM(98) 394 af 22.7.1998.

⁹ Direktiv 2000/43/EF, EFT L 180 af 19.7.2000.

Den 17. oktober 2000 blev der i Rådet opnået politisk enighed om det andet element, Kommissionens forslag om et handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling. Programmet skal løbe i seks år fra den 1. januar 2001 og der vil blive afsat næsten 100 mio. EUR til aktiviteter til bekæmpelse af forskelsbehandling på grundlag af race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering. Aktiviteterne vil skulle koncentreres om (i) at analysere forskelsbehandling i medlemsstaterne og evaluere metoderne til bekæmpelse heraf, (ii) at styrke kapaciteten hos organisationer, der beskæftiger sig med at bekæmpe forskelsbehandling, via tværnationale udvekslingsforanstaltninger og økonomisk støtte til hovedfinansieringen i ikke-statslige organisationer og (iii) at fremme aktiviteter, der skal øge forståelsen af forskelsbehandling, og foranstaltningerne til bekæmpelse heraf i EU. Rådet nåede endvidere til enighed om den tredje del af antidiskriminationspakken, Kommissionens forslag om et rammedirektiv vedrørende forskelsbehandling inden for beskæftigelse på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.¹⁰

I Amsterdam-traktatens bestemmelser om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager hedder det udtrykkeligt, at EU vil tage skridt til at forebygge og bekæmpe racisme og fremmedhad som et af de primære mål med sin indsats for at oprette et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. I 1996 vedtog Rådet en fælles aktion for at fremme et effektivt retligt samarbejde mellem medlemsstaterne for at hindre, at ophavsmændene til racisme og fremmedhad udnytter forskelle i lovgivningen inden for EU til at undgå retsforfølgelse. På baggrund af en evaluering af den fælles aktion, som vil blive fremlagt i slutningen af 2000, vil Kommissionen forelægge en rammeafgørelse i henhold til traktatens artikel 29 med henblik på at styrke samarbejdet om bekæmpelsen af racisme. Dette initiativ vil bl.a. dække udbredelsen af denne form for kriminalitet på Internettet.

I forbindelse med betingelserne for modtagelse og ophold har Kommissionens første initiativ efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden været et forslag til direktiv om ret til familiesammenføring.¹¹ Dette er formålstjenligt af en lang række grunde: for det første reguleres familiesammenføring ikke kun i nationale love, idet mange internationale og regionale instrumenter fastsætter regler eller principper i forbindelse med dette spørgsmål, for det andet har familiesammenføring været en af de primære vektorer for indvandring i de seneste tyve år, for det tredje er det et afgørende element i integrationen af personer, som allerede har fået tilladelse til indrejse, og endelig har dette været et prioriteret anliggende for Rådet siden 1991. Dette afspejler Kommissionens opfattelse med hensyn til, at en vellykket integration af tredjelandsstatsborgere med henblik på at fastholde den økonomiske og sociale samhørighed er en af de væsentligste udfordringer, som EU står over i forbindelse med indvandringspolitikken. Skabelsen af stabile familieenheder sikrer, at indvandrere er i stand til fuldt ud at bidrage til deres nye samfund.

¹⁰ KOM(1999) 565 endelig udg.

¹¹ EFT C 116 E af 24.4.2000 og ændret udgave KOM(2000) 624.

Forslaget giver tredjelandstatsborgere en betinget ret til familiesammenføring. Det vil gøre det muligt for tredjelandstatsborgere, som opfylder visse betingelser, at blive genforenet med medlemmerne af deres kernefamilie eller i nøje afgrænsede tilfælde endog med andre familiemedlemmer. Forslaget fastlægger desuden en række rettigheder, som bør indrømmes familiemedlemmer. Efter at have modtaget Europa-Parlamentets udtalelse har Kommissionen vedtaget et ændret forslag, som for øjeblikket behandles i Rådet.

Endelig er der i det foreslåede charter om grundlæggende rettigheder, som forventes vedtaget i december 2000, fastlagt en række principper, der på grund af visse rettigheders almengyldighed vil gælde for tredjelandstatsborgere. Dette vil navnlig være af betydning med hensyn til en række sociale rettigheder, f.eks. beskyttelse mod ubegrundet opsigelse og anvendelsen af nationale bestemmelser og fællesskabsbestemmelser vedrørende arbejdsvilkår. Chartret giver også tredjelandstatsborgere, som har lovligt ophold i en medlemsstat, mulighed for fri bevægelighed og opholdsret på de betingelser, der er fastsat i Amsterdam-traktaten.

2.4. Forvaltning af migrationsstrømme

Det Europæiske Råd i Tammerfors understregede behovet for en samlet strategi for forvaltningen eller reguleringen af migrationsstrømme, herunder politiske spørgsmål samt spørgsmål vedrørende menneskerettigheder og udvikling, og for en inddragelse af hjem- og transitlandene.

Rådet understregede, at en regulering af migrationsstrømmene indebærer en intens dialog mellem modtagelande, transitlande, hjemlande og migranterne selv. Et centralt element bør være oplysningskampagner, hvorved potentielle migranter kan informeres om mulighederne for lovlig indvandring, og hvad de kan forvente i det pågældende land, samt om risiciene i forbindelse med ulovlig indvandring og menneskehandel. Rådet anmodede om, at indsatsen for at udforme en fælles visumpolitik i EU blev intensiveret sammen med foranstaltninger til bekæmpelse af falskneri og svigagtig brug af rejsedokumenter.

En effektiv forvaltning af migrationsstrømmene kræver overvågning og skal suppleres af foranstaltninger til regulering af befolkningsbevægelserne. Dette kræver en indsats i alle stadier af personbevægelserne for både at sikre de lovlige kanaler for migranternes adgang og for dem, der søger beskyttelse af humanitære grunde, samtidig med at den ulovlige indvandring bekæmpes. En sammenhængende og koordineret strategi over for ulovlig indvandring vil indgå som en væsentlig del af en mere åben indvandringspolitik på europæisk plan. Fænomenet ulovlig indvandring består af en række indbyrdes forbundne faser, og hver af disse skal tackles systematisk med specifikke foranstaltninger. Dette omfatter foranstaltninger i hjem- og transitlandene, politisamarbejde med henblik på at samle oplysninger vedrørende aktiviteter inden for menneskehandel, som af natur er internationale, foranstaltninger ved indrejsestedet, herunder grænsekontrol- og visumpolitikker, lovgivning til bekæmpelse af slusere, hjælp til ofre og til deres humane hjemsendelse.

Et af de elementer i reguleringsprocessen, som skal prioriteres højere, er forsøgene på at få personer, som nægtes indrejse i en medlemsstat, eller som ikke længere har ret til at opholde sig i EU, til frivilligt at vende tilbage til deres hjemland. I tilfælde, hvor opfordringer til en frivillig tilbagevenden ikke har nogen effekt, skal den europæiske indvandringspolitik integritet i sidste instans garanteres gennem en tvungen tilbagesendelse. Det mest værdifulde instrument, som kan gøre det lettere at sende personer tilbage, er indgåelsen af tilbagetagelsesaftaler. Kommissionen vil desuden forelægge forslag med henblik på udarbejdelse af fælles standarder for udsendelsesafgørelser, frihedsberøvelse og udvisning, som bør være både effektive og humane.

3. MOD EN INDVANDRINGSPOLITIK I EU

3.1. Virkningen af de gældende indvandringspolitikker

Indvandringen til EU fordeler sig inden for tre brede kategorier, dvs. ud fra humanitære hensyn, på grundlag af familiesammenføring samt indvandring, som generelt kan siges at være baseret på økonomiske kræfter og markeds kræfter.

På det **humanitære område** har alle medlemsstater undertegnet Genèvekonventionen af 1951 om flygtninges retsstilling og overholder principperne heri. Ifølge konventionen er adgangen til arbejde en direkte individuel ret på grundlag af den opnåede flygtningestatus, og denne adgang kan ikke gøres afhængig af en økonomisk behovsprøve. På Det Europæiske Råd i Tammerfors blev der opnået enighed om et program for koordinering af EU's strategi i forbindelse med indvandring ud fra humanitære hensyn, og denne vil blive videreført som anført i resultattavlen (se afsnit 2.2. ovenfor).

Med hensyn til **familiesammenføring** tillader alle medlemsstater, om end på grundlag af en lang række forskellige kriterier, at familiemedlemmer slutter sig til migranter, som allerede har lovligt ophold på deres område. Et direktiv, som tager sigte på at koordinere den nationale lovgivning på dette område, er for øjeblikket til behandling i Rådet (se afsnit 2.3. ovenfor).

Denne meddelelse vedrører primært den tredje kategori, **økonomisk migration**, som menes praktisk ikke at have fundet sted siden 1970'erne, og som i lyset af de økonomiske muligheder, der nu findes i EU, ikke længere synes at være virksom. Mange økonomiske migranter har enten forsøgt at få indrejsetilladelse via asylprocedurer eller er rejst illegalt ind i landet. Dette gør det ikke muligt i tilstrækkelig grad af opfylde de krav, som arbejdsmarkedet stiller, og går velorganiserede sluseres og skrupelløse arbejdsgiveres ærinde. Desuden er der en betydelig ulovlig indvandring til EU, som ifølge skøn fra Europol udgør 500 000 personer pr. år, hvoraf mange beskæftiges som ikke-registrerede arbejdstagere. I betragtning af dette store antal og de praktiske vanskeligheder, der er forbundet med at sende personerne tilbage til de lande, de kom fra, har mange medlemsstater valgt en løsning med legaliserings- eller amnestiforanstaltninger, og det samlede antal

personer, som har fået tilladelse til lovligt ophold på dette grundlag, skønnes at udgøre ca. 1,8 mio. siden 1970'erne¹².

Selv om der på EU-plan allerede er fastlagt procedurer for koordineringen af politikkerne på en række områder med henblik på at fremme det indre markeds funktion, navnlig den frie bevægelighed for varer, kapital, tjenesteydelser og EU-arbejdstagere og andre borgere, har man endnu ikke i tilstrækkelig grad haft opmærksomheden henvendt på den rolle, som statsborgere fra tredjelande kan spille på arbejdsmarkedet i EU, eller behovet for ledsageforanstaltninger til støtte for integrationen af nuværende og fremtidige migranter.

3.2. Opstilling af en ny indvandringsstrategi

På baggrund af en analyse af den aktuelle situation med hensyn til migrationsstrømme i EU bør der med hensyn til spørgsmålet om lovlig indvandring nu fastlægges en anden og mere fleksibel strategi, som er fælles for alle medlemsstater. En sådan proaktiv indvandringspolitik bør baseres på en erkendelse af, at migrationspresset vil fortsætte, og at en lovlig indvandring kan være forbundet med fordele for EU, indvandrerne selv og deres hjemlande. En række medlemsstater har allerede åbnet mulighed for indvandring i beskæftigelsesøjemed for at imødekomme presserende behov for både faglært og ufaglært arbejdskraft. I lyset af den aktuelle økonomiske situation og situationen på arbejdsmarkedet mener Kommissionen, at tiden nu er inde til at gøre sig klart, hvilke behov EU som helhed har på længere sigt, og vurdere, i hvor vid udstrækning disse behov kan opfyldes med eksisterende ressourcer, samt fastlægge en politik på mellemlang sigt for adgangen for tredjelandsstatsborgere med henblik på at afhjælpe denne mangel på arbejdskraft, som identificeres gradvist og kontrolleret.

Mange af elementerne i en sådan politik var allerede indeholdt i meddelelsen om indvandrings- og asylpolitikken fra 1994, men den nuværende strategi bør også tage højde for, at migrationen har ændret sig og er blevet en meget mere fleksibel proces med befolkningsbevægelser mellem lande og ikke blot i den ene retning. Globalt set ændrer migrationsstrømmene retning, stiger og falder afhængigt af, hvordan den økonomiske og demografiske situation udvikler sig i både modtage- og hjemlande. For at det derfor med godt resultat skal lykkes at regulere migrationsstrømmene og nedbringe den ulovlige indvandring bør EU opstille en koordineret strategi, som tager højde for alle de forskellige indbyrdes forbundne aspekter af migrationssystemet, og arbejde i nært partnerskab med hjem- og transitlandene.

De fordele, som en mere åben og gennemsigtig politik for migrationsstrømme giver, sammen med koordineringen af politikker, der sigter mod at reducere push-faktorerne i hjemlandene, og en større indsats for at håndhæve arbejdsmarkedslovgivningen i medlemsstaterne kunne også

¹² "Regularisations of illegal immigrants in the European Union", Academic network for legal studies on immigration and asylum law in Europe, under the supervision of Philippe de Bruycker, Collection of the Law Faculty, Free University of Brussels, 2000.

bidrage til at nedbringe den ulovlige indvandring, navnlig de værste former for menneskesmugling og menneskehandel. Medlemsstaterne vil bedre kunne tackle problemet med irregulær migration, hvis de råder over en lang række politikker for migrationsforvaltning, som rækker videre end foranstaltninger, der tager sigte på at dæmme op for et formodet eller reelt misbrug af deres asylsystemer. Muligheden for lovlig indvandring af arbejdskraft vil imidlertid ikke fuldstændig forhindre dette, og den bør ledsages af såvel passende foranstaltninger til bekæmpelse af menneskesmugling som effektive asylbehandlingssystemer, der er i stand til hurtigt og præcist at identificere flygtninge og derved finde en balance mellem beskyttelsen af flygtninge og styringen af indvandringen.

Det bør understreges, at der med sådanne strategier ikke indføres en politik i form af erstatningsindvandring som forslået i FN-rapporten om erstatningsindvandring som et muligt scenarie til imødegåelse af det faldende befolkningstal.¹³ Der er derimod tale om en reguleret tilgang, som er baseret på en fælles vurdering af den økonomiske og demografiske udvikling i EU, og af situationen i hjemlandene, og som tager hensyn til modtagekapaciteten.

Medtagelsen af spørgsmålet om indvandring af arbejdskraft i drøftelsen af, hvordan den økonomiske politik og socialpolitikken i EU bør udvikles, vil også gøre det muligt at styrke politikker, der sigter mod at bekæmpe sort arbejde og den økonomiske udnyttelse af migranter, som for øjeblikket giver næring til illoyal konkurrence i EU. En naturlig følge af en økonomisk indvandringspolitik må være, at der gøres en større indsats for at sikre, at arbejdsgiverne overholder arbejdsmarkedsløvgivningen i forbindelse med statsborgere fra tredjelande. Ligebehandling med hensyn til løn og arbejdsvilkår er ikke kun i migranternes interesse, men også i samfundets egen interesse, da begge fuldt ud får gavn af det bidrag, som migranter yder til det økonomiske og sociale liv.

I betragtning af forskellene mellem medlemsstaterne imellem med hensyn til forbindelser til hjemlandene, modtagekapacitet, udviklingen af integrationspolitikker og behovene på arbejdsmarkedet mener Kommissionen, at den måde, hvorpå der bedst kan opnås en reguleret indvandringspolitik, er at fastlægge en samlet ramme på EU-plan med fælles standarder og procedurer samt en mekanisme for fastlæggelse af målsætninger og vejledende mål, inden for hvilken medlemsstaterne udformer og gennemfører nationale politikker.

3.3. Rammer for en indvandringspolitik i EU

Enhver indvandringspolitik i EU skal tage højde for alle former for migration – humanitær migration, familiesammenføring og økonomisk migration – og forholde sig til virkningen for hjem- og modtagelandene som helhed. Den skal være lydhør over for de vanskelige politiske debatter, der foregår i nogle

¹³ “Replacement Migration: is it a solution to declining and ageing populations?” Population Division, Department of Economic and Social Affairs, De Forenede Nationers sekretariat, 21. marts 2000 (ESA/P/WP.160).

lande, og vil kræve en stærk politisk ledelse, som kan påvirke den offentlige mening. I forbindelse med alle former for migration skal den baseres på en integreret strategi, som tager hensyn til fordelene ved et mangfoldigt samfund, behovet for en balance mellem rettigheder og pligter for tredjelandsstatsborgere, der har bopæl i EU, betydningen af at gøre en indsats for integrationen og virkningerne for arbejdsmarkedet. Politikken bør udformes på grundlag af en ny samarbejdsramme på EU-plan, som skal være baseret på samarbejde, udveksling af oplysninger og rapportering og vil blive koordineret af Kommissionen.

Adgang til EU af humanitære grunde vil fortsætte i fuld anerkendelse af medlemsstaternes internationale forpligtelser til at yde beskyttelse til flygtninge, asylansøgere og personer med behov for midlertidig beskyttelse. Programmet for udvikling af et fælles europæisk asylsystem, som beskrevet i afsnit 2.2. ovenfor, vil blive videreført. Selv om mange personer, som får tilladelse til indrejse i EU af humanitære grunde, ikke vender tilbage til deres hjemlande, når situationen ændres dér, bør man i forbindelse med fastlæggelsen af det antal økonomiske migranter, der er behov for i de forskellige sektorer, også tage højde for de personer, der har fået international beskyttelse, da deres kvalifikationer også kunne udnyttes bedre, og det samme gælder familiemedlemmer, der har fået indrejsetilladelse til EU, og som også vil træde ind på arbejdsmarkedet.

Adgang for økonomiske migranter bør klart imødekomme behovene på markedet, navnlig med hensyn til de meget højt kvalificerede, eller lavt uddannede eller uuddannede arbejdstagere eller sæsonarbejdere. Adgangen for økonomiske migranter skal sætte EU i stand til hurtigt og effektivt at imødekomme behovene på arbejdsmarkedet på nationalt, regionalt og lokalt plan, idet der samtidig tages højde for disse behovs komplekse og hurtigt skiftende art og som følge heraf for behovet for en større mobilitet mellem medlemsstaterne for nye migranter. Sådanne politikker skal også respektere de relevante bestemmelser i den gældende fællesskabsret og bilaterale og multilaterale aftaler, som allerede er i kraft mellem Fællesskabet eller Fællesskabet og medlemsstaterne på den ene side og tredjelande på den anden side.¹⁴

Det grundlæggende princip for en indvandringspolitik i EU må være, at personer, som har fået indrejsetilladelse, stort set omfattes af de samme **rettigheder og pligter** som EU-statsborgere, men at disse kan indføres gradvis og være relateret til den opholdsperiode, der er fastsat i betingelserne for deres indrejse.¹⁵ Kommissionen har allerede fremlagt forslag vedrørende

¹⁴ Bl.a. som led i den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS) har EF og medlemsstaterne forpligtet sig til at give tredjelandsstatsborgere tilladelse til at udøve erhvervsvirksomhed i EU efter lister, som tillader fysiske personers tilstedeværelse uden krav om en "økonomisk behovsprøve" med henblik på levering af tjenesteydelser i særlige tilfælde. Fremtidige forpligtelser vil blive aftalt som led i GATS 2000-forhandlingerne.

¹⁵ Dette er allerede tilfældet i forbindelse med arbejdsmarkedslovgivning for statsborgere fra visse tredjelande, f.eks. Tyrkiet, Marokko og de central- og østeuropæiske lande (CØEL) inden for rammerne af særlige associerings- og samarbejdsaftaler mellem EU og de pågældende lande.

retten for tredjelandsstatsborgere, som allerede er lovligt etableret i en medlemsstat, til at levere tjenesteydelser inden for EU.¹⁶ Der skal gøres en energisk indsats for at gennemføre de foranstaltninger, der er truffet på grundlag af Amsterdam-traktatens artikel 13, med henblik på at bekæmpe racisme og fremmedhad, og **foranstaltninger til integration af migranter** i vore samfund skal derfor betragtes som en væsentlig følge af indrejsepolitikken. Samtidig bør bekæmpelsen af ulovlig indvandring intensiveres, idet hovedvægten lægges på bekæmpelse af menneskehandel og menneskesmugling.

Endelig skal politikken udformes og gennemføres **i partnerskab med hjemlande** og transitlande.

3.4. Adgang for migranter

3.4.1. Vurdering af en passende indvandring

I betragtning af de vanskeligheder, der er forbundet med at vurdere de økonomiske behov, vil det ikke være hensigten at fastsætte detaljerede europæiske mål. Medlemsstaterne skal fortsat have ansvaret for at fastlægge behovene for forskellige kategorier af vandrende arbejdstagere. Der vil imidlertid blive fastlagt en ny procedure, som er baseret på samarbejde, udveksling af oplysninger og rapportering.

Som led i et sådant scenario kunne medlemsstaterne blive anmodet om at udarbejde periodiske rapporter i to dele. Den første vil være en gennemgang af udviklingen og den samlede indvirkning af deres indvandringspolitik i forhold til den foregående periode, herunder antallet af tredjelandsstatsborgere, der har fået indrejsetilladelse på grundlag af de forskellige kategorier, og deres situation på arbejdsmarkedet. Den anden vil indeholde medlemsstaternes fremtidige planer på indvandringsområdet, herunder en prognose over antallet af migranter, som de måtte ønske at give indrejsetilladelse i beskæftigelsesøjemed, med angivelse af kvalifikationsniveau. Da det er nødvendigt at udvise fleksibilitet for at kunne imødekomme de skiftende økonomiske behov, vil kvoter ikke kunne anvendes. I stedet foretrækkes et system med vejledende mål. Dette vil stå i nøje forbindelse med behovene på arbejdsmarkedet, men også tage hensyn til de aftaler, der er indgået med hjemlande, samt en række andre faktorer (f.eks. offentlighedens accept af yderligere vandrende arbejdstagere i det pågældende land, disponible ressourcer til modtagelse og integration, mulighederne for social og kulturel tilpasning osv.).

Ved udarbejdelsen af disse rapporter vil medlemsstaterne i vidt omfang skulle rådføre sig og arbejde tæt sammen med arbejdsmarkedets parter og også med regionale og lokale myndigheder samt alle de øvrige aktører, der beskæftiger sig med integrationen af migranter. Rapporterne vil skulle udarbejdes på grundlag af en struktur, som er fastlagt i fællesskab, således at Kommissionen kan udarbejde en sammenfattende rapport, der vil blive

¹⁶ KOM(1999) 3 endelig udg. af 27.01.99.

forelagt for Rådet. Efter behandlingen heraf vil Rådet derpå fastlægge principperne for den fælles strategi, der skal gennemføres i den efterfølgende periode. Kommissionen og Rådet bør i denne forbindelse tage højde for de fremskridt, der er opnået i forbindelse med gennemførelsen af den europæiske beskæftigelsesstrategi, og dens indvirkning på forholdene på arbejdsmarkedet i EU. Kommissionen vil regelmæssigt skulle overvåge og evaluere politikken, herunder dens virkning for hjemlandene.

3.4.2. *Fastlæggelse af fælles lovgivningsmæssige rammer for adgang*

Som det allerede blev bebudet i forbindelse med resultattavlen, vil Kommissionen i begyndelsen af næste år vedtage forslag til direktiver vedrørende betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold i EU med henblik på beskæftigelse som lønmodtager eller udøvelse af selvstændig virksomhed eller ulønnede aktiviteter eller med henblik på studier eller erhvervsuddannelse. Kommissionen har allerede finansieret sammenlignende undersøgelser af betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold, som giver et samlet billede af lovgivningen og praksis i medlemsstaterne.

Med forelæggelsen af sine forslag agter Kommissionen at udstikke sammenhængende lovgivningsmæssige rammer, som tager hensyn til den praksis, der allerede er blevet anvendt i medlemsstaterne med godt resultat. Rammerne vil fastlægge de grundlæggende betingelser og procedurer, der skal finde anvendelse, mens den enkelte medlemsstat vil skulle indføre *nationale foranstaltninger* for tredjelandsstatsborgeres adgang på grundlag af de kriterier, der er fastsat i direktiverne. Medlemsstaterne, arbejdsmarkedets parter og ikke-statslige organisationer vil blive konsulteret forud for Kommissionens vedtagelse af forslagene. Disse rammer vil blive baseret på følgende principper:

Gennemsigtighed og rationalitet: Det fastlægges klart, på hvilke betingelser tredjelandsstatsborgere kan rejse ind og opholde sig i EU som lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende, deres rettigheder og pligter fastsættes, og det sikres, at de får adgang til disse oplysninger, og at der er indført procedurer til overvågning af, at dette anvendes retfærdigt. Dette kunne bl.a. være i form af bestemmelser, som gør det muligt hurtigt at træffe afgørelse om individuelle indrejseansøgninger af hensyn til såvel ansøgeren som den virksomhed, der ønsker at rekruttere den pågældende, på grundlag af objektive og verificerbare kriterier. En generel bestemmelse om *adgang til oplysninger* vil i vidt omfang øge gennemsigtigheden.

Differentiering af rettigheder afhængigt af opholdets varighed - Princippet om, at opholdets varighed influerer på den pågældende persons rettigheder, har en lang tradition i medlemsstaterne, og der henvises hertil i konklusionerne fra Tammerfors. For at kunne imødekomme behovene på arbejdsmarkedet skal det desuden gøres lettere for en lang række arbejdstagere, både faglærte og ufaglærte, at få indrejsetilladelse, og dette skal ske hurtigt og på en fleksibel måde. De studerendes situation kunne behandles særskilt med særlige ordninger for tredjelandsstatsborgere, som har studeret i EU i en længere årrække, med henblik på at gøre det lettere for

dem at få adgang til arbejdsmarkedet i EU. Det er imidlertid klart, at migranterne allerede ved ankomsten bør være omfattet af en række basale rettigheder, for at de derved bedre kan integreres i samfundet med godt resultat. Fællesskabet bør undersøge, hvordan disse basale rettigheder kan udvides i forhold til opholdets varighed, således at der kan indføres stort set tilsvarende ordninger i hele EU.

EU-lovgivningen bør derfor tilvejebringe en **fleksibel** generel ordning, som er baseret på et begrænset antal retsstillinger, der er udformet med henblik på at **fremme** og ikke skabe barrierer for adgangen for økonomiske migranter. Målet må være, at midlertidigt ansatte, som agter at vende tilbage til deres hjemlande, opnår en tryk retsstilling, samtidig med at der skabes mulighed for, at personer, som ønsker at blive, og som opfylder visse kriterier, i givet fald kan opnå en varig status. En mulighed vil være at starte med en midlertidig arbejdstilladelse - med særlige ordninger for visse kategorier af arbejdstagere, f.eks. sæsonarbejdere, grænsegængere, virksomhedsinternt udstationerede. Denne tilladelse vil kunne forlænges og derpå efterfølges af en varig arbejdstilladelse efter et vist antal år, som skal fastsættes nærmere, med mulighed for at opnå en status som fastboende efter en vis periode. Der vil skulle opnås enighed om de rettigheder og pligter, der skal fastsættes i hver fase, på grundlag af princippet om ligebehandling i forhold til landets egne statsborgere, og disse bør efterhånden udvides og i sidste instans svare til dem, der gælder for personer, som har opholdt sig i landet i lang tid. På grundlag af fremgangsmåden med "god praksis" vil de nærmere enkeltheder i forbindelse med ordningen blive uarbejdet i nært samarbejde med medlemsstaterne, som vil være ansvarlige for gennemførelsen af de nationale indrejsepolitikker som led i den generelle ramme.

Ansøgnings- og vurderingsprocedurer - Ansøgningsprocedurerne bør være klare og **enkle**. Såfremt de iværksættes i hjemlandet i samarbejde med regeringer, internationale organer, ikke-statslige organisationer, regionale og lokale myndigheder, vil dette kunne øge overvågningsprocedurernes effektivitet, procedurernes gennemsigtighed og de oplysninger, der er til rådighed for potentielle migranter, samtidig med at arbejdsgiverens ret til selv at vælge respekteres. Det erkendes imidlertid, at mange potentielle migranter i beskæftigelsesøjemed vil søge arbejde, efter at de allerede har fået tilladelse til at rejse ind i en medlemsstat af en anden grund, og indførelsen af et visum til jobsøgende kunne bidrage til at regulere og overvåge denne praksis.

For at fremme **tilgængeligheden af oplysninger** kunne man i større grad udnytte de nye kommunikationsteknologier til at fremskaffe oplysninger om ledige stillinger, arbejdsvilkår osv. Man kunne oprette og løbende ajourføre et europæisk informationspunkt (f.eks. et websted), som indeholder alle oplysninger vedrørende tredjelandsstatsborgeres adgang til de enkelte medlemsstater og med nærmere oplysninger om, hvilke nationale myndigheder der er ansvarlige for at modtage ansøgninger om tilladelser i overensstemmelse med direktiverne. Det kunne også overvejes at indføre et særlig visum til jobsøgende fra tredjelande.

For at gøre det muligt for det europæiske erhvervsliv, navnlig de små og mellemstore virksomheder, hurtigt og med godt resultat - når der virkelig er behov herfor - at rekruttere arbejdskraft fra tredjelande, har arbejdsgiverne brug for et praktisk værktøj til påvisning af, at der er en konkret mangel på arbejdsmarkedet i EU. Dette problem ville kunne løses ved at sørge for, at den "økonomiske behovsprøve" anses for at være opfyldt, hvis en specifik ledig stilling er blevet offentliggjort via arbejdsformidlingerne i mange medlemsstater i en vis periode (f.eks. via det europæiske arbejdsformidlingsnet (EURES)), og der ikke er fundet en egnet ansøger blandt EU-ansøgerne (eller visse personer, som har rettigheder i denne henseende på grundlag af internationale aftaler).¹⁷

3.5. Integration af tredjelandstatsborgere

Betydningen af, at tredjelandstatsborgere behandles retfærdigt, blev understreget af Det Europæiske Råd i Tammerfors, og en indvandringspolitik i EU skal derfor omfatte foranstaltninger til sikring af, at indvandrere indrømmes leve- og arbejdsvilkår, som kan sidestilles med dem, der gælder for landets egne statsborgere. Bliver de ressourcer, der er nødvendige for at sikre disse migranter og deres familiers vellykkede integration, ikke stillet til rådighed, vil dette på længere sigt forværre de sociale problemer, som kan føre til udstødelse og hermed forbundne problemer som f.eks. lovovertrædelser og kriminalitet. Selv om mange migranter med lovligt ophold er blevet integreret med godt resultat og yder et vigtigt bidrag til den økonomiske og sociale udvikling i deres værtslande, rammes uforholdsmæssigt mange migranter af social udstødelse, og de er ofte ofre for racisme og fremmedhad. De lovgivningsmæssige rammer og andre foranstaltninger, som foreslås af Kommissionen med henblik på bekæmpelse af forskelsbehandling og fremmedhad, vil skulle suppleres af særlige integrationsprogrammer på nationalt, regionalt og lokalt plan. I sine forslag for 2001 opfordrer Kommissionen i sin nye beskæftigelsesretningslinje 7 allerede medlemsstaterne til afhængigt af situationen i det enkelte land at gennemføre hensigtsmæssige foranstaltninger for at dække de behov, der findes blandt dårligt stillede grupper, herunder vandrende arbejdstagere, som allerede har bopæl i EU, i forbindelse med deres indslusning på arbejdsmarkedet, og fastsætte nationale målsætninger med henblik herpå.¹⁸

Det er imidlertid også af afgørende betydning at sørge for, at samfundet er velvilligt indstillet, og at erkende, at integration er en proces, som går i begge retninger, og som kræver tilpasning fra såvel indvandrerens som værtslandets side. Den Europæiske Union er i kraft af selve sin beskaffenhed et pluralistisk samfund, som er beriget af mange forskellige kulturelle og sociale traditioner, som i fremtiden vil blive endnu mere mangfoldige. Der skal derfor næres respekt for kulturelle og sociale forskelle, men også for vore grundlæggende fælles principper og værdier: respekt for

¹⁷ Særlige tilfælde som defineret i GATS-overenskomsten: virksomhedsinternt udstationerede, besøgende i forretningsøjemed og levering af tjenesteydelser fra lande uden for EU.

¹⁸ Ændret forslag til Rådets beslutning om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 2001.

menneskerettighederne og den menneskelige værdighed, forståelse for værdien af pluralisme og erkendelsen af, at medlemskab af et samfund er baseret på en række rettigheder, men samtidig også er forbundet med en række pligter for alle dets medlemmer, hvad enten der er tale om statsborgere eller migranter. Ligebehandling med hensyn til arbejdsvilkår og adgang til tjenester sammen med indrømmelsen af borgerlige og politiske rettigheder over for migranter, som i længere tid har opholdt sig i en medlemsstat, er samtidig forbundet med sådanne pligter og fremmer integrationen. Ved at samordne deres indsats for at sikre, at arbejdsgiverne overholder bestemmelserne i arbejdsmarkedslovgivningen i forbindelse med statsborgere fra tredjelande, vil medlemsstaterne i vidt omfang bidrage til integrationsprocessen, hvilket navnlig vil være vigtigt med henblik på at tiltrække migranter til højt kvalificerede job, hvor der er en global konkurrence. Kommissionen har i denne forbindelse allerede fremlagt forslag vedrørende retten for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende fra tredjelande, som er lovligt etableret i en medlemsstat, til at levere tjenesteydelser inden for EU.

Chartret om grundlæggende rettigheder kunne udgøre en referenceramme for udformningen af begrebet medborgerskab i en bestemt medlemsstat (bestående af et fælles sæt basale rettigheder og pligter) for statsborgere fra tredjelande. Muligheden for, at migranter kunne opnå et sådant borgerskab efter et mindsteantal år, kunne være en tilstrækkelig garanti for, at mange migranter kunne slå sig ned i samfundet med godt resultat, eller være et første skridt hen imod opnåelsen af statsborgerskab i den pågældende medlemsstat.

Vellykkede integrationspolitikker skal iværksættes snarest muligt efter indrejsen og er i stor udstrækning afhængig af et partnerskab mellem migranterne og værtssamfundet. De politisk ansvarlige skal tilvejebringe de rammebetingelser, der er nødvendige for en accept af den mangfoldighed, inden for hvilken integrationspolitikkerne skal forankres. Til fremme af integrationen kunne der til alle nye indvandrere udvikles "etableringspakker", som er afpasset deres individuelle behov (disse kunne omfatte sprogundervisning, information om politiske og sociale strukturer, adgang til tjenester osv., med særlig vægt på behovene blandt kvinder og børn). Det skal imidlertid erkendes, at integration er en langsigtet proces, og andengenerationsindvandrere, herunder de, der er født i EU, bør vises særlig opmærksomhed for at sikre, at problemer ikke fører til social udstødelse eller kriminalitet. I denne henseende bør kvinder og familien være et centralt punkt i integrationspolitikkerne.

Selv om integrationen primært er medlemsstaternes anliggende, bør regeringerne tage et medansvar sammen med det civile samfund, navnlig på lokalt plan, hvor integrationsforanstaltningerne skal gennemføres. Det er afgørende for et godt resultat, at der gennemføres foranstaltninger på mikroniveau, som er baseret på partnerskaber mellem de mange aktører, som skal inddrages: regionale og lokale myndigheder og deres politisk ansvarlige, navnlig i de større byer, hvor mange indvandrere slår sig ned, uddannelsesinstitutioner, sundhedsvæsen, socialvæsen, politi, medier,

arbejdsmarkedets parter, ikke-statslige organisationer og indvanderne selv og deres organisationer. Alle har en rolle at spille med hensyn til udformningen og gennemførelsen af integrationsprogrammer, som vil skulle have tilført tilstrækkelige midler.

En sådan horisontal strategi kræver koordinering på nationalt og lokalt plan, og EU kunne yde et bidrag ved at udforme en pædagogisk strategi, fremme udveksling af oplysninger og god praksis, navnlig på lokalt plan, samt fastlægge retningslinjer eller fælles standarder for integrationsforanstaltninger. Der kunne udformes et handlingsprogram i EU til fremme af tredjelandstatsborgeres integration, som tager sigte på at forbedre forståelsen af de pågældende problemstillinger gennem evaluering af praksis, fastsættelse af benchmarks og andre indikatorer, fremme af en dialog mellem de berørte aktører og støtte til europæiske net samt fremme af oplysningsaktiviteter.

3.6. Information, forskning og overvågning

Der er behov for mere information om migrationsstrømme og migrationsmønstre til og fra EU, herunder ulovlig indvandring, migranternes rolle på arbejdsmarkedet og migrationens samlede indvirkning (herunder dens sociale, kulturelle og politiske aspekter) på EU samt på hjem- og transitlandene. EU's indvandringspolitik skal selv nøje overvåges og evalueres. Bestræbelser, som sigter mod at forbedre sammenligneligheden af migrationsstatistikker og støtte sammenlignende undersøgelser af migration, bør videreføres. Som det allerede er foreslået af Europa-Parlamentet, bør det overvejes at styrke arbejdet i forbindelse med de eksisterende forsknings- og datanet og give det et europæisk tilskud. Et sådant europæisk net kunne koordinere de nuværende aktiviteter i forskellige medlemsstater og fremme ny forskning i såvel EU som hjemlandene.

Kommissionen er klar over, at der er behov for at forbedre indsamlingen og analysen af statistikker over indvandring og asyl, og vil deltage aktivt i den igangværende debat om, hvordan dette bedst kan gøres. Det kunne i denne forbindelse overvejes at fastlægge et retsgrundlag for indsamling og analyse af statistiske oplysninger på disse områder.

4. KONKLUSIONER OG OPFØLGNING

Gennemførelsen af mandatet fra Tammersfors indebærer, at der foretages en vurdering af de nuværende og fremtidige migrationsstrømme til EU som led i udformningen af en fælles asyl- og indvandringspolitik under hensyntagen til de demografiske forandringer, situationen på arbejdsmarkedet og migrationspres fra lande og regioner, som migranterne kommer fra.

I lyset af det faldende befolkningstal, som i stadig større omfang vil gøre sig gældende i EU i de næste 25 år, og af de nuværende gunstige økonomiske udsigter og den stigende mangel på kvalificeret arbejdskraft slås der til lyd for, at der udformes en fælles politik for økonomiske migranternes regulerede adgang til EU som del af en samlet indvandring- og asylpolitik i EU. Uden

at det berører gennemførelsen af strukturreformerne på grundlag af den europæiske beskæftigelsesstrategi og inden for rammerne af en politisk strategi, som sigter mod højere vækst, højere beskæftigelse og et mere sammenhængende samfund, mener Kommissionen, at selv om indvandring aldrig i sig selv kan blive en løsning på problemerne på arbejdsmarkedet, kan migranter yde et positivt bidrag til arbejdsmarkedet, økonomisk vækst og de sociale beskyttelsessystemers bæredygtighed. Det skal imidlertid erindres, at indvandring er et flerdimensionalt fænomen, som har juridiske, sociale og kulturelle samt økonomiske konsekvenser. Udformningen af en fælles politik indebærer derfor, at der fastlægges et passende policy mix. Meddelelsen udstikker rammer, inden for hvilke en sådan fælles politik kunne reguleres og forvaltes.

Inden for disse rammer foreslår Kommissionen en procedure med henblik på koordinering på EU-plan, som er baseret på en vurdering foretaget af medlemsstaterne i samråd med arbejdsmarkedets parter og andre aktører, der beskæftiger sig med integration af indvandrere, og forelæggelse af periodiske rapporter, på grundlag af hvilke Rådet vil vedtage en samlet EU-politik for nye migranternes adgang. Denne åbne strategi er begrundet i, at en effektiv migrationsforvaltning skal være baseret på partnerskab, da det er af afgørende betydning, at der anlægges en horisontal tilgang til de forskellige elementer.

En sådan politik skal ledsages af langsigtede, omfattende integrationsprogrammer, som udvikles som led i partnerskaber mellem nationale, regionale og lokale myndigheder og det civile samfund med henblik på at gøre de positive virkninger størst mulige med hensyn til beskæftigelse, økonomiske resultater og social samhørighed på grundlag af klare rettigheder og pligter. Der bør i denne forbindelse ske en samordnet brug af alle foreliggende instrumenter for EU's politikker (f.eks. de foranstaltninger, der er indført til bekæmpelse af forskelsbehandling og social udstødelse i henhold til Amsterdam-traktatens artikel 13 og 137, beskæftigelsesstrategien, Den Europæiske Socialfond og andre fællesskabsinitiativer som f.eks. Equal og Urban). For at støtte denne politik bør Kommissionen gøre en indsats for at tilskynde til foranstaltninger på lokalt og nationalt plan og udveksling af god praksis.

Overgangen til en proaktiv indvandringspolitik vil kræve en stærk politisk ledelse og en klar forpligtelse til at fremme pluralistiske samfund og bekæmpe racisme og fremmedhad. Det vil være nødvendigt at fremhæve fordelene ved indvandring og en kulturel mangfoldighed og sørge for ved drøftelse af indvandrings- og asylspørgsmål at undgå en sprogbug, som kan anspore til racisme eller skærpe spændingerne mellem befolkningsgrupperne. Det vil desuden være nødvendigt at tilkendegive støtte til foranstaltninger, som tager sigte på at fremme integrationen af nyankomne migranter og deres familier, og virke til fremme for anerkendelse og accept af kulturelle forskelle på grundlag af klare rettigheder og pligter. Medierne har som meningsdannere også et betydeligt ansvar i denne henseende.

Kommissionen foreslår, at der i samarbejde med medlemsstaterne fastlægges fælles retlige rammer for tredjelandsstatsborgernes indrejse, som vil være

baseret på principperne om gennemsigtighed, rationalitet og fleksibilitet. Den retsstilling, som indrømmes statsborgere fra tredjelande, vil være baseret på princippet om, at der skal gælde en række rettigheder og pligter, som kan sidestilles med dem, der gælder for landets egne statsborgere, men disse skal differentieres afhængigt af opholdets varighed, dog med mulighed for en gradvis overgang til en varig status. På længere sigt kunne dette udvides, således at der tilbydes en form for medborgerskab, som er baseret på EF-traktaten og inspireret af chartret om grundlæggende rettigheder, og som omfatter en række rettigheder og pligter for statsborgere fra tredjelande.

Partnerskab med hjem- og transitlande anses for at være af afgørende betydning for at kunne regulere migrationsstrømmene. Det vil være nødvendigt at udvikle differentierede samarbejdspolitikker med de forskellige kategorier af hjemlande (f.eks. ansøgerlande, lande, der deltager i regionale programmer finansieret af EU, andre lande). På længere sigt skulle sådanne partnerskaber også medvirke til at afbøde virkningerne af udvandringen gennem en samordnet indsats, som sigter mod at fremme udviklingen i de pågældende lande, navnlig ved at inddrage migranterne selv i denne proces. De vil tilvejebringe støtte til de nye mobilitetsmønstre, der er ved at udvikle sig, og gøre det lettere for migranterne at opretholde forbindelserne til deres hjemlande samt deltage i udviklingen af disse lande.

Denne mere åbne og gennemsigtige indvandringspolitik vil blive ledsaget af en forstærket indsats for at bekæmpe ulovlig indvandring og navnlig menneskesmugling og menneskehandel, ikke kun gennem et øget samarbejde og en forstærket grænsekontrol, men også ved at sikre, at arbejdsmarkedslovgivningen overholdes i forbindelse med statsborgere fra tredjelande.

I betragtning af de komplicerede problemstillinger og behovet for at sikre, at en lang række aktører deltager i gennemførelsen af en sådan politik, agter Kommissionen at fremsende denne meddelelse til Europa-Parlamentet, Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg til udtalelse og med henblik på en mere omfattende debat til nationale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, erhvervslivet og industrien samt internationale og ikke-statslige organisationer, som beskæftiger sig med migrationsspørgsmål, og indvandrerorganisationer.

Det foreslås, at resultaterne af denne debat drøftes på en konference, som skal afholdes under det belgiske formandskab i andet halvår af 2001, og at konklusionerne af denne konference forelægges Rådet til drøftelse på dets møde i Bruxelles i slutningen af 2001, hvor en midtvejsevaluering af gennemførelsen af Tammerfors-programmet ligeledes vil blive behandlet.

BILAG 1

Den demografiske og økonomiske sammenhæng

Den demografiske sammenhæng

I løbet af 1990'erne steg verdensbefolkningen hurtigere end nogen sinde før og nåede i 1999 op på 6 milliarder, og ifølge skøn fra FN bor ca. 150 millioner mennesker (eller omkring 2,5% af den samlede verdensbefolkning) nu uden for deres hjemland. Væksten i verdensbefolkningen forventes i det mindste på kort sigt fortsat at stige, og det skønnes desuden, at de forbedrede kommunikationsmuligheder sammen med fortsatte økonomiske uligheder, konflikter og økologiske faktorer vil medvirke til, at migrationsbevægelserne fortsat vil stige og falde i løbet af det 21. århundrede.

Den demografiske situation i EU har også ændret sig markant, men i modsætning til den generelle situation på verdensplan er der to tendenser, som navnlig gør sig gældende: et fald i befolkningstilvæksten og en markant stigning i befolkningens gennemsnitsalder. Det fremgår af tal udarbejdet af Eurostat, at der i EU i perioden 1975-1995 var en befolkningstilvækst fra 349 til 372 millioner mennesker, og at andelen af ældre (65 år og derover) steg fra 13% til 15,4%. Ifølge skøn fra Eurostat vil der i EU15 i perioden 1995-2025 være en langsommere befolkningstilvækst (fra 372 til 388 millioner), hvorefter den vil begynde at aftage. Antallet af personer i den erhvervsdygtige alder (dvs. 20-64 år) vil begynde at falde i løbet af de kommende 10 år (fra 225 millioner i 1995 til skønsmæssigt 223 millioner i 2025), mens aldersgruppen over 65 år fortsat vil stige og forventes at nå op på 22,4% af befolkningen i 2025.

Blandt alle de central- og østeuropæiske lande er den generelle tendens en endnu lavere befolkningstilvækst end i EU15 i den første fjerdedel af dette århundrede¹⁹. Ansøgerlandene vil generelt opleve en lignende aldring af befolkningen som i EU15. Det forventede fald i den erhvervsdygtige befolkning vil i de fleste af disse lande give anledning til lignende udfordringer som dem, EU15 står over for. Virkningerne af de demografiske tendenser vil imidlertid også afhænge af hastigheden af det økonomiske opsving og arbejdsmarkedsforholdene i disse lande. De regionale skævheder mellem byer og landdistrikter vil være særligt markante i visse af dem. Sådanne skævheder kendetegner også EU15, hvor nogle lande (D, I, S) allerede har oplevet en negativ naturlig vækstrate (fødsler minus dødsfald), mens andre (SF, F, IRL, NL) fortsat vil have en relativ høj naturlig vækstrate i en årrække²⁰. I EU som helhed betragtet er det imidlertid nettoindvandringen, som er blevet den væsentligste faktor i befolkningstilvæksten.²¹

¹⁹ Demographic Report 1997, GD for Beskæftigelse og Sociale Anliggender, s. 29.

²⁰ Eurostat Working Paper on National and Regional Population Trends in the European Union, 3/1999/E/n°8, s. 39.

²¹ Ibid, s. 16.

Ifølge tal fra Eurostat er nettoindvandringen i EU faldet markant i det seneste årti efter at have nået et højdepunkt i begyndelsen af 1990'erne med over 1 million indvandrere pr. år, inden den igen begyndte at stige og nåede op på godt 700 000 i 1999.²² For årene 1990-1998 var nettoindvandringen i EU i gennemsnit 2,2 pr. 1 000 indbyggere i forhold til 3 i USA, 6 i Canada og næsten 0 i Japan. I disse migrationsstrømme indgår nu forskellige personkategorier: asylansøgere, fordrevne og personer, som søger midlertidig beskyttelse, familiemedlemmer, som ønsker at slutte sig til indvandrere, der allerede er bosiddende i EU, vandrede arbejdstagere og et stigende antal erhvervs migranter. Familiesammenføring og tilstedeværelsen af etniske grupper fra hjemlandene i et bestemt værtsland er både med hensyn til strømmenes omfang og retning blevet vigtige faktorer. Strømmene er blevet mere fleksible - der har bl.a. været en stigning i de kortvarige og grænseoverskridende bevægelser - med et komplekst mønster, hvor personer rejser ind i, men også forlader EU.

Det fremgik af en nylig rapport fra FN, som udelukkende var baseret på demografiske betragtninger,²³ at erstatningsindvandring kunne være en vigtig faktor med henblik på at løse de problemer, som forårsages af det faldende befolkningstal og befolkningens stigende gennemsnitsalder i Europa. Kommissionen mener, at selv om en øget lovlig indvandring i sig selv ikke på lang sigt kan betragtes som en effektiv opvejning af demografiske forandringer, da indvandrere har en tendens til, når de har bosat sig, at overtage fertilitetsmønstrene i værtslandet, kunne det på kort sigt være et vigtigt element i befolkningstilvæksten og kunne ledsages af andre tiltag i forbindelse med de demografiske forandringer, f.eks. mere venlige familiepolitikker. Ligeledes vil en øget indvandring ikke i sig selv på lang sigt effektivt kunne rette op på ubalancer på arbejdsmarkedet, herunder mangel på kvalificeret arbejdskraft, som bør løses ved hjælp af en samlet strukturpolitisk strategi for beskæftigelse og udvikling af de menneskelige ressourcer. En reguleret indvandring kan imidlertid i givet fald bidrage til at afhjælpe mangler, hvis den finder sted inden for rammerne af en samlet strukturpolitisk strategi.

Den økonomiske sammenhæng og situationen på arbejdsmarkedet i EU

De makroøkonomiske perspektiver for EU er for øjeblikket bedre, end det har været tilfældet i en årrække, med lav inflation og lave renter, mindre offentlige underskud og sunde betalingsbalancer. De fordele, som euroens indførelse og det indre markeds gennemførelse har givet økonomien, giver sig udslag i en forbedret vækst og jobskabelse med et deraf følgende fald i arbejdsløsheden.

Med den proces, som blev iværksat på Det Europæiske Råd i Luxembourg i 1997, er der blevet fastlagt ambitiøse rammer for en politisk koordinering i EU på beskæftigelsesområdet. I henhold til Amsterdam-traktatens artikel 126 gennemfører medlemsstaterne deres beskæftigelsespolitik på en måde, som er i overensstemmelse med retningslinjerne for beskæftigelsen og de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik, som hvert år udarbejdes af Rådet. På baggrund af disse

²² Tal fra Eurostat. I disse tal over nettoindvandringen (forskellen mellem indvandring og udvandring i et givet år) er der også taget højde for effekten af fødsler og dødsfald i det pågældende år.

²³ "Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations", De Forenede Nationers sekretariat (ESA/P/WP.160), 21. marts 2000.

retningslinjer udarbejder medlemsstaterne nationale handlingsplaner, hvis gennemførelse regelmæssigt overvåges af Kommissionen og Rådet.

På Det Europæiske Råd i Lissabon i marts 2000 blev der kastet lys over en række svage punkter i EU's økonomi, navnlig det fortsat store antal arbejdsløse, som selv om arbejdsløshedsprocenten faldt til et gennemsnit på 9,2% i 1999, stadig udgør over 15 millioner.²⁴ Arbejdsmarkedet karakteriseres ved, at kvinder og ældre arbejdstagere ikke deltager tilstrækkeligt i arbejdsstyrken, samt ved strukturel langtidsløshed, med betydelige regionale forskelle. Det Europæiske Råd understregede de problemer, der er forårsaget af, at servicesektoren er underudviklet, navnlig hvad angår telekommunikation og Internettet, samt den voksende kvalifikationskløft, især inden for informationsteknologi, hvor et stigende antal stillinger forbliver ubesatte. Det understregede endvidere behovet for at modernisere de sociale beskyttelsessystemer og navnlig at sikre deres holdbarhed i lyset af befolkningens stigende gennemsnitsalder.²⁵ En tilpasning af pensionsordningerne for både at fremme en mere gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet med fleksible arbejdsformer og fritid for de ældre aldersgrupper vil også tilskynde ældre, som i dag generelt har en bedre sundhedstilstand og lettere arbejdsvilkår end deres bedsteforældre, til at blive på arbejdsmarkedet i længere tid. Gøres pensionsordningerne mindre følsomme over for de demografiske forandringer, ved at staten, arbejdsmarkedets parter og den enkelte i højere grad har et fælles ansvar, vil dette også mindske forsørgerbyrden for den erhvervsdygtige befolkning. Den europæiske beskæftigelsesstrategi er begyndt at løse disse problemer.

I Lissabon fastsatte Rådet et nyt strategisk mål for EU for det næste tiår, dvs. at blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst og flere og bedre job med større social samhørighed. Der blev vedtaget en samlet strategi for at opnå dette med henblik på at øge beskæftigelsesfrekvensen fra i gennemsnit 61% i 2000 til næsten 70% i 2010 og for kvinder fra 51% til over 60% i denne periode. Dette vil også øge holdbarheden af de eksisterende sociale beskyttelsessystemer. Kommissionen mener, at de strategier, der nu er opstillet, vil mindske virkningerne af befolkningens stigende gennemsnitsalder i EU og graden af afhængighed mellem personer i arbejde og personer, der er gået på pension.

I den fælles rapport om beskæftigelsen 2000²⁶ opregnes de fremskridt, der er gjort med hensyn til at øge beskæftigelsesfrekvensen, som nåede op på 62,2% i 1999. Den sætter desuden fokus på de områder, hvor der er brug for en yderligere indsats, og melder om en foruroligende stigning i manglen på kvalificeret arbejdskraft og uoverensstemmelse mellem udbud af og efterspørgsel efter arbejdskraft. Mens dette problem er ved at blive akut i visse sektorer, der beskæftiger højt kvalificerede arbejdstagere, som er af afgørende betydning for udviklingen af en videnbaseret økonomi, er der også fortsat mangel på kvalificeret arbejdskraft inden for de områder, hvor der kræves lavere kvalifikationer, f.eks. landbrug og turisme, selv de steder, hvor

²⁴ Procenten er fortsat faldet i 2000 og udgør for øjeblikket 8,4% eller godt 14 millioner arbejdsløse.

²⁵ "Den fremtidige udvikling for den sociale beskyttelse på lang sigt: Sikre og bæredygtige pensioner" (KOM(2000) 622).

²⁶ KOM(2000) 551 endelig.

der er en høj arbejdsløshed, trods den indsats, der er gjort for at bekæmpe dette fænomen. Denne mangel på arbejdskraft kan udgøre en trussel for EU's konkurrenceevne i den globale økonomi.

Der er desuden betydelige forskelle med hensyn til, hvordan de forskellige lande og regioner i EU er i stand til at afbøde de demografiske virkninger og mobilisere uudnyttede arbejdskraftressourcer, og indvandring vil derfor i nogle lande kunne yde et bidrag til at afhjælpe disse problemer som et element i den samlede strategi, som tager sigte på at fremme væksten og nedbringe arbejdsløsheden. Selv om der på EU-plan allerede er fastlagt procedurer for koordineringen af politikkerne på en række områder med henblik på at fremme det indre markeds funktion, navnlig den frie bevægelighed for varer, kapital, tjenesteydelser og EU-arbejdstagere og andre borgere, har man endnu ikke i tilstrækkelig grad haft opmærksomheden henvendt på den rolle, som statsborgere fra tredjelande kan spille på arbejdsmarkedet i EU, hvilket i lyset af dens stigende betydning er et spørgsmål, som nu skal tages op.

Indvandrernes situation på arbejdsmarkedet i EU

Ser man på indvandrernes situation på arbejdsmarkedet i EU, er der siden midten af 1980'erne sket en øget polarisering mellem den situation, som henholdsvis faglærte og ufaglærte indvandrere befinder sig i. Antallet af indvandrere i arbejdsstyrken med utilstrækkelige kvalifikationer eller uden kvalifikationer er steget siden 1992 inden for de fag, hvor de opfylder en efterspørgsel, f.eks. inden for landbrug, byggeri, hushjælp og personlige tjenesteydelser og sæsonarbejde i turistsektoren (hotel- og restaurationsvirksomhed) samt i en række sektorer inden for fremstillingsindustrien. Med hensyn til faglærte arbejdstagere er der nu en ny villighed til at lade indvandrere med særlige kvalifikationer komme ind på arbejdsmarkedet for at imødekomme behov, som ikke kan imødekommes af den forhåndenværende arbejdsstyrke, selv i områder med stor arbejdsløshed. Samtidig bliver den globale kamp om sådanne kvalificerede medarbejdere hårdere (f.eks. i IT-sektoren).

Selv om dataene for nyankomne indvandrere ikke er fuldstændige, til dels som følge af det store antal illegale arbejdstagere, som menes at være beskæftiget i en række medlemsstater, fremgår det af de officielle data (den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse), at beskæftigelsesfrekvensen generelt er lavere blandt førstegenerationsindvandrere - navnlig blandt kvinder - end blandt befolkningen som helhed. Nylige undersøgelser, som ILO har foretaget af etnisk diskriminering på arbejdsmarkedet, har vist en statistisk signifikant forskelsbehandling i en række medlemsstater. Endvidere har indvandrere ofte en større frafaldsprocent i skolerne end landets egne statsborgere. Dette kan ofte afspejle sproglige problemer, navnlig blandt nyankomne, men også problemer i forbindelse med assimilation i skolesystemet.

I de seneste par år har man i en række undersøgelser forsøgt at vurdere den økonomiske virkning af lovlige indvandring i forskellige medlemsstater, navnlig i Tyskland, Danmark og Østrig. Det fremgår heraf, at selv om der både er tale om positive og negative virkninger, navnlig på lokalt plan, bliver disse generelt udlignet, og at indvandrere samlet set har en positiv indvirkning på den økonomiske vækst og ikke er en byrde for velfærdsstaten. Den opfattelse, at indvandring bidrager til arbejdsløsheden, bekræftes ikke i disse undersøgelser, som tværtimod viser, at indvandrere generelt påtager sig job, som ikke har været besat, selv ikke i forbindelse

med stor arbejdsløshed blandt lokalbefolkningen. Dette afspejler tidligere undersøgelser i USA, Canada og Australien, hvor det har dannet baggrund for at videreføre indvandringspolitikker, som tager sigte på at tiltrække årlige kvoter af indvandrere til specifikke sektorer. Det er selvfølgelig vanskeligt at vurdere virkningen af illegale indvandrere, som arbejder i EU, da der ikke med nogen nøjagtighed kan siges noget om deres antal og opholdssted. Selv om de, og på mange områder også legale indvandrere med lave kvalifikationer, uden tvivl yder et bidrag til økonomien på kort sigt, kan deres tilstedeværelse også være til hinder for, at der gennemføres de strukturændringer, som er nødvendige for væksten på lang sigt.

De økonomiske fordele kan være mere positive med hensyn til højt kvalificerede indvandrere, som opfylder kvalifikationsbehovene, end for de lavt kvalificerede, som i nogle tilfælde kan konkurrere med nationale arbejdstagere om job. Det er i sektorerne med lavere kvalifikationskrav (f.eks. landbrug og tilknyttede industrier, restaurationsbranchen, rengøring), at det største antal udokumenterede indvandrere finder beskæftigelse, ofte til en løn, der ligger under den lokale arbejdsstyrkes og undertiden under forhold, som kan medføre udnyttelse og social uro. På den anden side kan koncentrationen af indvandrere i visse regioner og sektorer betyde, at de udgør en vigtig magtfaktor i den lokale økonomi.

Selv om problemer inden for nogle af de sektorer, som traditionelt har tiltrukket indvandrere (især byggeri, minedrift og produktion), i nogle lande har bidraget til en større arbejdsløshed blandt indvandrere end blandt landets egne statsborgere, er der også tegn på, at indvandrere i de senere år har forsøgt at løse disse problemer på en mere fleksibel måde, bl.a. ved at gå ind i servicesektoren og etablere egne mindre virksomheder. Det forholder sig også således, at der ofte er generelle produktivitetsevinster i sektorer, som beskæftiger indvandrere, og i tilknyttede industrier. Inden for landbruget, nogle virksomheder inden for fremstillingsindustrien og en række erhvervstjenester skønnes det, at en mangel på indvandrere vil få negative følger for den pågældende sektor.²⁷

Med hensyn til de sociale sikringssystemer kan tilstedeværelsen af legale migranter i beskæftigelsesøjemed og deres familier i det mindste på kort sigt være en positiv faktor i lyset af en aldrende befolkning og et faldende befolkningstal, selv om der i starten kan være tale om etableringsomkostninger. Effektive integrationsforanstaltninger til fordel for statsborgere fra tredjelande, som sikrer dem anstændige leve- og arbejdsvilkår, styrker disses socio-økonomiske bidrag til værtslandet. Foreligger der ikke sådanne politikker - med diskrimination og social udstødelse til følge - kan dette i sidste instans medføre højere omkostninger for samfundet på lang sigt.

²⁷ "Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe, Part 1, John Salt et al, Research Report RR138, Department of Education and Employment (UK), december 1999.

BILAG 2

Oversigt over nyere eller planlagte kommissionsforslag vedrørende indvandringspolitik

Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 for så vidt angår dens udvidelse til at omfatte tredjelandstatsborgere (KOM(97) 561 endelig udg. (forelagt i 1997)

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (KOM(98) 394 endelig udg. (forelagt i 1998)

Direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (direktiv 2000/43, EFT L 180 af 19.7.2000, vedtaget i juni 2000)

Direktiv om forskelsbehandling inden for beskæftigelse på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering (KOM(99) 565 endelig udg.) (forelagt i oktober 1999)

Rådets afgørelse om Fællesskabets handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling 2001-2006 (KOM(2000) 649) (vedtaget oktober 2000)

Direktiv om ret til familiesammenføring (forelagt i december 1999), ændret udgave i oktober 2000

Direktiv vedrørende retsstillingen for tredjelandstatsborgere, som er fastboende i en medlemsstat (februar 2001)

Direktiv om betingelserne for indrejse og ophold med henblik på studier eller erhvervsuddannelse (første halvår af 2001)

Direktiv om betingelserne for indrejse og ophold med henblik på ulønnede aktiviteter (første halvår af 2001)

Direktiv om betingelserne for indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtager eller udøvelse af selvstændig virksomhed (første halvår af 2001)

Mobilisering i forbindelse med indsamling af statistiske oplysninger vedrørende migration på grundlag af den indsamling, der blev påbegyndt i 1998 (første halvår af 2001)

Meddelelse om tilbagesendelsespolitik (første halvår af 2001)

Forslag vedrørende en koordinerings- og overvågningsprocedure for gennemførelsen af indvandringspolitikken i EU

Forslag om et EU-handlingsprogram til fremme at tredjelandstatsborgeres integration vedrørende horisontale foranstaltninger til støtte for erfaringsudveksling og udvikling af god praksis.