



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.7.2001  
KOM(2001) 387 endelig

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

**OM EN ÅBEN METODE TIL KOORDINERING AF FÆLLESSKABETS  
INDVANDRINGSPOLITIK**

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

**OM EN ÅBEN METODE TIL KOORDINERING AF FÆLLESSKABETS  
INDVANDRINGSPOLITIK**

**INDHOLDSFORTEGNELSE**

1.	INDLEDNING.....	3
2.	ANVENDELSE AF DEN ÅBNE KOORDINATIONSMETODE PÅ INDVANDRINGSPOLITIKKEN .....	5
3.	EUROPÆISKE RETNINGSLINJER FOR INDVANDRING.....	7
3.1.	Forvaltning af migrationsstrømme .....	7
3.2.	Adgang for økonomiske migranter .....	9
3.3.	Partnerskab med tredjelande .....	10
3.4.	Integration af tredjelandstatsborgere .....	11
4.	MIDLER OG METODER.....	13
4.1.	Nationale handlingsplaner .....	13
4.2.	Videreudvikling og evaluering af Fællesskabets indvandringspolitik .....	13
4.3.	Inddragelse af andre EU-institutioner .....	15
4.4.	Inddragelse af civilsamfundet .....	15
4.5.	Ledsageforanstaltninger.....	15
5.	KONKLUSION OG OPFØLGNING.....	16

## 1. INDLEDNING

Med Amsterdam-traktaten fik Fællesskabet kompetence på migrations- og asylområdet. På sit møde i Tammerfors i oktober 1999 opfordrede Det Europæiske Råd til, at der blev udformet en fælles asyl- og migrationspolitik omfattende følgende fire hovedelementer: partnerskab med hjemlandene, et fælles europæisk asylsystem, der på længere sigt bør føre til en fælles asylprocedure og en ensartet status for de personer, der indrømmes asyl, retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere og en mere effektiv forvaltning af migrationsstrømme<sup>1</sup>. Der er allerede blevet gjort store fremskridt i retning af at udvikle den fælles strategi, der blev fremsat ønske om på det møde.

I sin "*meddelelse om en indvandringspolitik i EU*" (KOM(2000) 757 endelig) redegjorde Kommissionen for sine tanker med hensyn til en ny tilgang til forvaltningen af migrationsstrømme og navnlig med hensyn til en fælles politik for tredjelandstatsborgeres indrejse i beskæftigelses- og erhvervsøjemed. En sådan politik står og falder med en effektiv koordinering mellem alle berørte parter og med vedtagelsen og gennemførelsen af nye foranstaltninger på såvel fællesskabsplan og i medlemsstaterne. Disse foranstaltninger skal ikke blot sikre en effektiv respons på de umiddelbare behov på kort sigt, men skal også give alle implicerede parter mulighed for at planlægge deres indsats på mellemlang og lang sigt.

Det centrale element i denne politik vil være en fælles retlig ramme, som medlemsstaterne allerede har fastlagt grundlaget for (Amsterdam-traktatens artikel 63). I overensstemmelse med det detaljerede program, der blev fastlagt i Tammerfors, og som er beskrevet i det dokument, der bærer titlen "*Resultattavle vedrørende fremskridt hen imod oprettelsen af et område med "frihed, sikkerhed og retfærdighed" i EU*"<sup>2</sup>, har Kommissionen allerede fremsat forslag på en række områder, som udgør de første elementer af denne ramme, der skal være fundamentet for den fælles asyl- og migrationspolitik på de fire områder, der blev udpeget i Tammerfors, og som i henhold til den aftalte køreplan skal være på plads i 2004.

For så vidt angår lovlig indvandring er et udkast til direktiv om ret til familiesammenføring til drøftelse i Rådet<sup>3</sup>. Kommissionen er i færd med at udarbejde forslag om tredjelandstatsborgeres ret til indrejse. Det første af disse er et udkast til direktiv om tredjelandstatsborgeres ret til indrejse i beskæftigelses- og erhvervsøjemed<sup>4</sup>. Det fremlægges sammen med denne meddelelse. Med dette direktiv vil der blive indført fælles betingelser for indrejse og ophold for arbejdstagere fra tredjelandslande, som vil være gældende i medlemsstaterne. Det vil blive efterfulgt af udkast til direktiver om tredjelandstatsborgeres ret til indrejse med henblik på studier og erhvervsuddannelse samt udøvelse af ulønnede aktiviteter.

---

<sup>1</sup> SN 200/99, Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15.-16. Oktober 1999.

<sup>2</sup> Se halvårlig ajourføring KOM(2001) 278 endelig af 23.5.2001.

<sup>3</sup> KOM(2000) 624 endelig af 10.10.2000.

<sup>4</sup> KOM(2001) 386 om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed.

Der er også blevet gjort fremskridt med udformningen af lovgivning, der kan sikre, at tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i EU, behandles retfærdigt. Der er således blevet vedtaget lovgivning om ligebehandling af alle personer, uanset race eller etnisk oprindelse, og om bekæmpelse af racisme og diskrimination<sup>5</sup>, og Kommissionen har vedtaget et forslag til direktiv om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding<sup>6</sup>. Sidstnævnte forslag vil for første gang og i overensstemmelse med opfordringen fra Det Europæiske Råd i Tammerfors sikre fastboende tredjelandstatsborgere en fælles status.

Med hensyn til illegal migration og bekæmpelse af menneskesmugling og menneskehandel har Rådet vedtaget direktiver om gensidig anerkendelse af retsafgørelser om udvisning af tredjelandstatsborgere<sup>7</sup>, om harmonisering af de økonomiske sanktioner, der pålægges transportvirksomheder, som beforder tredjelandstatsborgere uden de nødvendige papirer ind på medlemsstaternes område<sup>8</sup>, og om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til illegal indrejse og illegalt ophold<sup>9</sup>. Kommissionen er endvidere ved at udarbejde en meddelelse om fælles bekæmpelse af illegal indvandring, der vil indeholde en omfattende handlingsplan beregnet til at samordne og styrke indsatsen på dette område. Denne meddelelse vil blive fulgt op af en meddelelse om Fællesskabets politik for tredjelandstatsborgeres tilbagevenden til deres hjemlande.

I konklusionen i meddelelsen om en indvandringspolitik i EU foreslog Kommissionen - med henvisning til migrationsfænomenernes mange dimensioner, de mange forskellige aktører, der er involveret i styringen af migrationen, og medlemsstaternes fortsatte ansvar for gennemførelsen af migrationspolitikken - at der blev etableret en åben procedure med henblik på koordinering af politikken på fællesskabsplan.

Formålet med denne meddelelse er at præsentere nogle forslag til indretningen af den åbne metode til koordinering af indvandringspolitikken. Den repræsenterer derfor et ekstra bidrag fra Kommissionen til den aktuelle debat om udformningen af en migrationspolitik for EU, og den vil blive fulgt op af yderligere to nye meddelelser, som Kommissionen er i færd med at udarbejde om henholdsvis bekæmpelse af illegal indvandring og en politik for tredjelandstatsborgeres tilbagevenden til deres hjemlande. Den skal også analyseres i sammenhæng med andre fællesskabsinitiativer vedrørende arbejdstagermobilitet, f.eks. Kommissionens meddelelse om en mobilitetsstrategi for det europæiske forskningsrum<sup>10</sup> og opfølgningen af arbejdet i task forcen på højt niveau vedrørende kvalifikationer og mobilitet. Denne meddelelse er navnlig tænkt som input til den europæiske konference om migration, der vil blive afholdt af formandskabet den 16.-17. oktober 2001 som optakt til Det Europæiske Råds drøftelser i Laeken i december 2001 vedrørende de fremskridt, der er blevet gjort i retning af at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

---

<sup>5</sup> Direktiv 2000/43/EF (EFT L 180 af 19.7.2000) og direktiv 2000/78/EF (EFT L 303 af 2.12.2000).

<sup>6</sup> KOM(2001) 127 endelig af 13.3.2001.

<sup>7</sup> Direktiv 2001/40/EF (EFT L 149 af 2.6.2001).

<sup>8</sup> EFT C 269 af 20.9.2000, s. 8.

<sup>9</sup> EFT C 253 af 4.9.2000, s. 6.

<sup>10</sup> KOM(2001) 331 af 20.6.2001.

## 2. ANVENDELSE AF DEN ÅBNE KOORDINATIONSMETODE PÅ INDVANDRINGSPOLITIKKEN

Der er flere årsager til, at Kommissionen mener, at en åben koordinationsmetode vil være den mest velegnede til at understøtte udviklingen af Fællesskabets indvandringspolitik. Forud for 1999 blev dette område først og fremmest behandlet i mellemstatsligt regi. Ved Amsterdam-traktaten (afsnit IV og særlig artikel 63) blev kompetencen på dette område flyttet fra EU's tredje søjle til den første søjle (om end ikke alle procedurerne under første søjle finder anvendelse endnu).

Inden for disse rammer forbliver medlemsstaterne ansvarlige for en række vigtige spørgsmål, navnlig med hensyn til økonomiske migranternes indrejse og udviklingen og gennemførelsen af integrationspolitikken. Indvandring rejser også mange følsomme og vidtrækkende spørgsmål, der direkte påvirker civilsamfundet, og som skal diskuteres åbent på både nationalt og europæisk plan for at sikre konsensus om den politik, der skal føres på området. Samtidig nødvendiggør migrationsstrømmenes internationale karakter og samspillet mellem de forskellige aspekter af migrationspolitikken en procedure, der gør det muligt dels at vurdere, hvordan det går med realiseringen af de fælles europæiske målsætninger, dels at tilpasse disse målsætninger, hvis det viser sig nødvendigt.

Anvendelsen af en åben koordinationsmetode, der er skræddersyet til indvandringsområdet, og som fungerer som supplement til den vedtagne lovgivning, vil bidrage til at sammensætte det policy-mix, der er nødvendigt for gradvist at kunne udvikle en EU-politik, der i hvert fald i første omgang bygger på fastlæggelse og finpudsning af fælles målsætninger, der nødvendiggør en europæisk respons. Det foreslås, at metoden indledningsvis benyttes i en periode på seks år svarende til den periode, hvorefter der skal foretages en første evaluering af anvendelsen af direktivet om tredjelandsstatsborgernes indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed. Efter denne "indkøringsperiode" og med udgangspunkt i vurderingen af gennemførelsen af koordinationsmetoden forbeholder Kommissionen sig ret til om nødvendigt at indføre supplerende retlige instrumenter til gavn for koordineringen af den fælles politik.

Traktaten fastsætter klart, hvilke foranstaltninger der skal prioriteres, navnlig i de første fem år efter dens ikrafttræden, og Kommissionen er godt i gang med fremlæggelsen af de lovgivningsmæssige instrumenter, der er nødvendige. Imidlertid er subsidiaritetsprincippet, der gælder for alle aspekter af EU-handlen, særligt relevant i forbindelse med oprettelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og det samme gælder behovet for solidaritet mellem medlemsstaterne og de europæiske institutioner for at løse de fælles udfordringer, som migrationsstrømmene fører med sig.

På mødet i Tammerfors udstak Det Europæiske Råd de politiske retningslinjer, og det fastsatte nogle konkrete mål for udviklingen af en fælles EU-politik på de udvalgte nøgleområder, nemlig følgende:

- en samlet strategi med hensyn til **partnerskab med hjemlandene**, som tager fat på de politiske spørgsmål samt spørgsmålene vedrørende menneskerettigheder og udviklingen i hjem- og transitlandene og hjem- og transitregionerne

- **et fælles europæisk asylsystem**, som bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genève-konventionen
- en effektiv integrationspolitik, der **sikrer tredjelandstatsborgere en retfærdig behandling** og sigter mod at indrømme dem rettigheder og pligter, der kan sidestilles med dem, der gælder for EU-borgere
- en mere effektiv **forvaltning af migrationsstrømme** med udgangspunkt i et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne og med hjem- og transitlandene.

Den åbne koordinationsmetode vil understøtte og supplere den fællesskabslovgivning, som traktaten stiller krav om, og den vil danne ramme for den vurdering af gennemførelsen af denne lovgivning, som skal foretages sammen med medlemsstaterne. For så vidt angår f.eks. økonomiske migranternes ret til indrejse vil medlemsstaterne træffe nationale foranstaltninger med udgangspunkt i de kriterier, der fastsættes i direktivet. Disse vil bl.a. angå antallet af migranter, der gives ret til indrejse over et bestemt tidsrum, udformning af horisontale evalueringsprogrammer, varigheden af opholdstilladelser meddelt i henhold til direktivet samt andre spørgsmål, som Kommissionen skal underrettes om. Der er derfor behov for procedurer, der kan sikre en vis kohærens og brug af fælles standarder i forbindelse med den praktiske anvendelse af fællesskabslovgivningen på dette område, og som kan lette vurderingen af dens konsekvenser som et centralt element i Fællesskabets indvandringspolitik.

Desuden mener Kommissionen, at der findes en række bredere emner, som det vil være nyttigt at drøfte i relation til den fælles lovgivning. Sådanne drøftelser vil kunne bidrage til at vurdere lovgivningens effektivitet og til at finde frem til sådanne former for praksis, der kunne være nyttige i andre nationale kontekster. Disse emner kunne omfatte kriterierne for udformning af horisontale evalueringsprogrammer og vilkårene for deres gennemførelse, de enkelte medlemsstaters metoder til inddragelse af arbejdsmarkedets parter i vurderingen af det økonomiske behov for tredjelandstatsborgere, sammenligninger af ansættelsesprocedurerne i navnlig tredjelandstatsborgernes hjemlande og spørgsmålet om, hvorvidt et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne vil være nyttigt. Dette skal foregå i fuld overensstemmelse med traktatens bestemmelser, navnlig dem i afsnit VIII om beskæftigelse.

Kommissionen agter at deltage fuldt ud i implementeringen af den åbne koordinationsmetode. Den vil gå videre med udformningen af den lovgivning, der blev aftalt i Tammerfors, således at alle relevante forslag fremlægges inden udgangen af 2004, jf. tidsplanen i resultattavlen. Parallelt med udarbejdelsen af denne lovgivning vil Kommissionen bidrage til implementeringen af den åbne koordinationsmetode ved at fremsætte forslag til europæiske retningslinjer og ved at sikre, at de nationale politikker koordineres, at der foregår en udveksling af bedste praksis, og at virkningerne af Fællesskabets politik måles. De berørte tredjelande vil blive konsulteret på regelmæssig basis.

### 3. EUROPÆISKE RETNINGSLINJER FOR INDVANDRING

Det centrale element i den åbne koordinationsmetode er Rådets godkendelse af flerårige retningslinjer for Unionen ledsaget af specifikke køreplaner for opfyldelsen af de forskellige kortsigtede, mellemsigtede og langsigtede mål. Disse retningslinjer vil derefter blive omsat til national politik gennem fastsættelse af specifikke mål, der tager hensyn til nationale og regionale forskelle. Inden for rammerne af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors og i lyset af Kommissionens forslag i meddelelsen om en indvandringspolitik i EU, foreslår Kommissionen, at der i første omgang udarbejdes retningslinjer, der dækker følgende områder: økonomiske migranternes indrejse, partnerskab med tredjelande og integration af tredjelandsstatsborgere. De første retningslinjer vil skulle godkendes af Rådet i 2002, og de kunne om nødvendigt ajourføres årligt inden for rammerne af den åbne koordinationsmekanisme.

Det er meget vigtigt at have adgang til sammenlignelige statistikker for at kunne overvåge og evaluere den fælles indvandringspolitik ordentligt. Arbejdsdokumentet udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene om udveksling af statistiske oplysninger på asyl- og migrationsområdet<sup>11</sup> anbefaler, at der til dette formål indsamles politikrelevante fællesskabsstatistikker om lovlig migration. I dag indsamler Eurostat migrationsdata som led i sit arbejde med demografiske data. Disse data giver ganske vist oplysninger om de demografiske kendetegn ved de personer, der agter at rejse ind i og tage ophold i EU, men de fortæller intet om årsagen til migrationen eller varigheden heraf. Desuden varierer dataindsamlingen betydeligt medlemsstaterne imellem i henseende til kilder, definitioner og dækningsgrad, og de indsamles kun en gang om året. Kommissionen har bestilt en undersøgelse for at finde ud af, om der i medlemsstaterne er adgang til oplysninger om tredjelandsstatsborgernes lovlige indrejse og ophold, således at der kan iværksættes en månedlig indsamling af statistikker om lovlig indrejse. Dette arbejde er særdeles vigtigt for en fælles indvandringspolitik, og det vil derfor indgå som et af de centrale punkter i den handlingsplan for fælles analyse og forbedret udveksling af statistikker om asyl og migration, som Rådet har anmodet om<sup>12</sup>. Det er vigtigt, at medlemsstaterne yder fuld opbakning til denne handlingsplan.

Nedenfor følger nogle forslag til emner, som disse retningslinjer kunne omhandle. Der kunne hvert år fastsættes overordnede europæiske mål, på grundlag af hvilke medlemsstaterne kunne fastsætte deres egne nationale mål.

#### 3.1. Forvaltning af migrationsstrømme

Samspelet mellem de forskellige facetter af migrationspolitikken – humanitære og økonomiske aspekter, illegal indvandring og menneskesmugling – og behovet for at behandle dem særskilt, men samtidig tage hensyn til forbindelserne mellem dem, fordrer, at der træffes foranstaltninger for at styrke samarbejdet både i de enkelte medlemsstater, mellem medlemsstaterne og med tredjelande og for at lette udvekslingen af erfaringer og knowhow. Migrationsstrømmene har stor indflydelse på den demografiske situation i EU, og det vil derfor være nødvendigt at indføre procedurer, der kan sikre en vis sammenkobling mellem de politiske tiltag på dette

---

<sup>11</sup> SEK(2001) 602.

<sup>12</sup> 7973/01 ASIM 10, vedtaget af RIA-Rådet i maj 2001.

område og politiske tiltag på andre områder såsom det økonomiske og sociale område.

***Første retningslinje: Udvikling af en samlet og koordineret tilgang til migrationsforvaltning på nationalt plan ved at sikre:***

- at der tages behørigt hensyn til forbindelserne og samspillet mellem de forskellige kategorier af migranter, f.eks. personer, der gives ret til indrejse af humanitære årsager, med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere eller udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed, med henblik på studier eller erhvervsuddannelse, som turister eller med henblik på andre ulønnede aktiviteter. For de kompetente instanser kan dette nødvendiggøre en analyse af, hvad det vil betyde for antallet af asylansøgninger og den illegale migration, hvis der åbnes op for økonomisk migration, en analyse af forholdet mellem indsatsen for at bekæmpe sort arbejde og indvandringspresset samt en sammenligning af de ressourcer, der er nødvendige for integrationen af migranter, og det bidrag, de kan yde til den økonomiske og sociale udvikling. Det vil også være nødvendigt at se nærmere på kohærensens med udenrigs- og udviklingspolitikken
- at medlemsstaterne giver deres fulde opbakning til det igangværende arbejde med indsamling og analyse af migrationsstatistikker med henblik på at gennemføre den handlingsplan, som Rådet agter at vedtage.

***Anden retningslinje: Forbedring af oplysningerne om de legale muligheder for indrejse i EU og om konsekvenserne af at benytte illegale kanaler, navnlig ved:***

- at udvikle informationstjenester i tredjelande om tredjelandsstatsborgeres legale muligheder for indrejse i EU, herunder oplysninger om procedurerne i forbindelse med ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse. Sådanne oplysninger kan gøres tilgængelige via eksempelvis internettet, informationskontorer og særlige oplysningskampagner
- at styrke samarbejdet og udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaternes konsulære tjenester i tredjelande, navnlig for så vidt angår medlemsstaternes visumpolitik. Dette kunne bidrage til at gøre medlemsstaternes behandling af ansøgninger om tilladelse til indrejse i EU mere effektiv, gennemsigtig og kohærent
- at gennemføre oplysningskampagner i samarbejde med tredjelande om risikoen for at blive offer for menneskesmugling og menneskehandel.

***Tredje retningslinje: Styrkelse af kampen mod illegal indvandring, menneskesmugling og menneskehandel ved:***

- at udvikle en metode baseret på kohærens og balance mellem humanitære forpligtelser, lovlig indvandring og kampen mod menneskesmugling og menneskehandel
- at holde øje med illegale migrationsstrømme fra hjemlande og hjemregioner via transitlande til destinationslande



- at indføre passende sanktioner mod kriminelle handlinger forbundet med illegale migrationsstrømme og/eller menneskehandel og forøge omkostningerne ved illegal indvandring og menneskehandel gennem foranstaltninger, der berører menneskesmuglere og menneskehandlere alle finansielle fordele opnået på ulovlig vis, alt sammen med udgangspunkt i eksisterende og fremtidig EU-lovgivning
- at fremme bl.a. den praktiske gennemførelse af samarbejdet "før grænsen" og skærpe kontrollen ved EU's ydre grænser med udgangspunkt i fælles normer og standarder.

### 3.2. Adgang for økonomiske migranter

Som respons på den stigende mangel på arbejdskraft er flere medlemsstater nu aktivt gået i gang med at rekruttere økonomiske migranter, herunder højt kvalificerede arbejdstagere såsom forskere og akademiske specialister. Som følge af den stigende ældrekvote og faldet i befolkningstallet er Kommissionen af den opfattelse, at det er nødvendigt at se nærmere på de legale indrejsemuligheder for tredjelandsstatsborgere for at dække behovet på arbejdsmarkedet, men det er samtidig vigtigt at være opmærksom på, at dette kan forårsage en hjerneflugt fra tredjelands og dermed være til skade for dem. Kommissionen er derfor overbevist om, at adgangen for økonomiske migranter så vidt muligt skal reguleres i partnerskab med de berørte hjemlande og inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi, og at det skal ske på en gennemsigtig og sammenhængende måde baseret på procedurerne i forslaget til direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse med henblik på beskæftigelse<sup>13</sup>. Mens dette direktiv fastsætter procedurerne og betingelserne for tredjelandsstatsborgeres adgang til arbejdsmarkedet, indeholder det ingen bestemmelser om kvantitative mål eller kvoter. Medlemsstaterne er fortsat ansvarlige for udvælgelsen af økonomiske migranter og for afgørelsen af, hvor mange der skal til for at dække det nationale behov. Det indebærer, at ansvaret for håndteringen af arbejdsmarkedsaspekterne af indvandring bør placeres hos de instanser, der allerede er ansvarlige for gennemførelsen af den europæiske beskæftigelsesstrategi i både medlemsstaterne og på fællesskabsplan.

Desuden mener Kommissionen, at en mere åben indrejsepolitik bør ledsages af supplerende foranstaltninger til bekæmpelse af sort arbejde, der i sig selv tilskynder til illegal migration, menneskesmugling og menneskehandel.

***Fjerde retningslinje: Indførelse af en sammenhængende og gennemsigtig politik og procedurer for åbning af arbejdsmarkedet for tredjelandsstatsborgere inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi. Medlemsstaterne vil skulle sikre:***

- at procedurerne til gennemførelse af den europæiske beskæftigelsesstrategi kan håndtere det bidrag, som indvandrere kan yde til arbejdsmarkedet. De ændringer, der måtte være nødvendige, bør foretages i samarbejde med arbejdsmarkedets parter, nationale, regionale og lokale myndigheder, ikke-statslige organisationer, indvandrersammenslutninger og andre relevante organisationer. Det er vigtigt at tage hensyn til den kapacitet og de ressourcer, der står til rådighed til modtagelse

---

<sup>13</sup> KOM(2001) 386 om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed.

og integration af nye indvandrere, og til situationen for tredjelandsstatsborgere, der allerede opholder sig i den pågældende medlemsstat, f.eks. personer, der har fået ret til indrejse med henblik på familiesammenføring, og personer, der opholder sig i en medlemsstat under en ordning for midlertidig beskyttelse

- at der allerede eksisterer eller indføres lovgivning, der indeholder klare og gennemsigtige procedurer for udvælgelse af ansøgninger fra de forskellige kategorier af tredjelandsstatsborgere om adgang til arbejdsmarkedet
- at der træffes foranstaltninger til at sikre, at medlemsstaterne overholder forpligtelsen til holde Kommissionen underrettet som foreskrevet i artikel 30 i udkastet til direktiv om beskæftigelse af tredjelandsstatsborgere<sup>14</sup>, således at der kan iværksættes en udveksling af synspunkter, der igen kan føre til supplerende tiltag som led i Fællesskabets indvandringspolitik
- at den nationale lovgivning og fællesskabslovgivningen om ansættelse af tredjelandsstatsborgere overholdes til fulde, navnlig med henblik på at bekæmpe sort arbejde
- at der holdes særlig øje med kvindelige migranternes situation og behov, da netop kvinder tegner sig for en stadig større andel af de migranter, der søger om tilladelse til indrejse i EU med henblik på beskæftigelse.

### 3.3. Partnerskab med tredjelande

EU foretrækker at bygge sine forbindelser til tredjelande på partnerskaber, der dækker de forskellige politiske, økonomiske og sociale dimensioner. Udviklingen af en samlet strategi på migrationsområdet, jf. Det Europæiske Råds forslag på mødet i Tammerfors, fordrer, at der også tages stilling til spørgsmålene om menneskerettigheder og udvikling i de lande og regioner, som migranterne kommer fra eller rejser gennem. For at styrke samarbejdet med tredjelande om migrationsspørgsmål inden for rammerne af en struktureret og kohærent dialog har Det Europæiske Råd anbefalet, at der udvikles en partnerskabsstrategi på både nationalt og europæisk plan. I første omgang skal begge sider identificere de hovedemner, som dialogen bør fokusere på, og den mest effektive metode til at videreudvikle dialogen inden for rammerne af eksisterende og fremtidige partnerskabsaftaler og fora for at sikre en samlet tilgang til spørgsmål vedrørende migration.

***Femte retningslinje: Integrering af migrationsspørgsmål i forbindelserne med tredjelande og med især hjemlande ved:***

- at tage højde for migrationsfænomenet i relation til det pågældende tredjeland i forbindelse med planlægningen og gennemførelsen af udviklings- og samarbejdsprogrammer, bl.a. programmer vedrørende uddannelse og efteruddannelse og sikring af lige muligheder for kvinder og mænd

---

<sup>14</sup> KOM(2001) 386 om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed.

- at træffe foranstaltninger, der kan maksimere migrationens positive effekt for udviklingen i hjemlandet (f.eks. takket være finansielle overførsler fra statsborgere bosat i udlandet), og som samtidig minimerer de negative virkninger (i form af især hjerneflugt)
- at søge veje til at fremme mobiliteten mellem medlemsstaterne og tredjelande, således at migranter tilskyndes til at fastholde og videreudvikle kontakten til deres hjemlande<sup>15</sup>. På dette område kunne man overveje følge initiativer:
  - revision af lovgivning, der begrænser migranternes muligheder for at bevæge sig frit mellem deres opholdsland og hjemland
  - tilskyndelse af emigranter til at engagere sig i udviklingsprojekter, erhvervsprojekter og uddannelsesprojekter i deres hjemlande
  - tilrådighedsstillelse af finansiel og anden bistand, herunder venturekapital, for at gøre det nemmere for migranter at genetablere sig i deres hjemland.
- at støtte foranstaltninger, der kan modvirke emigrationen af tredjelandstatsborgere, der ikke har fået tilladelse til indrejse i EU, navnlig som led i udviklingen af politikker for lovlig indvandring fra et givet tredjeland
- at bistå tredjelande i deres bestræbelser på at styre migrationsstrømmene og udforme lovgivning og strukturer i overensstemmelse med internationale standarder
- at bidrage til den sociale og økonomiske reintegration af ofre for menneskesmugling og/eller menneskehandel i deres hjemlande.

### 3.4. Integration af tredjelandstatsborgere

På mødet i Tammerfors understregede Det Europæiske Råd betydningen af at integrere tredjelandstatsborgere i samfundet. Integrationspolitikker er meget komplekse, og mange forskellige dele af samfundet deltager i udmøntningen af disse politikker, så der er tale om en stor udfordring for såvel de politiske ledere som civilsamfundet som helhed. Man kunne sige, at Fællesskabets indvandringspolitik står og falder med, hvor godt det lykkes at integrere migranterne i værtslandet. Det er vigtigt at forme et gæstfrit og tolerant samfund, der gør det muligt for forskellige etniske minoriteter at leve i harmoni med den lokale befolkning, som de er en del af, da der ellers er risiko for diskrimination, social udelukkelse, racisme og fremmedhad.

---

<sup>15</sup> Som eksempel kan nævnes Kommissionens forslag til et nyt rammeprogram for forskning 2002-2006 (KOM(2001) 94 endelig), i henhold til hvilket det foreslåede *Marie Curie International Incoming Fellowship Scheme*, der tjener til at tiltrække forskere fra tredjelande, vil omfatte bistand til stipendiater, der kommer fra de nye økonomier og udviklingslande, og som ønsker at vende tilbage til deres hjemland.

Udformningen af egnede integrationsstrategier påhviler medlemsstaterne, og såvel de myndigheder som andre aktører på lokalt og kommunalt plan har en vigtig rolle at spille. Efterhånden som de udenlandske statsborgeres andel af befolkningen i medlemsstaterne vokser og med udsigten til en yderligere stigning er det mere nødvendigt end nogensinde at gøre en koordineret og vedholdende indsats for at integrere dem i samfundet.

Denne indsats skal supplere de nationale foranstaltninger inden for rammerne af beskæftigelsesretningslinjerne og være i overensstemmelse med de målsætninger for social inddragelse, som Det Europæiske Råd gav sin tilslutning til på mødet i Nice. Der vil derfor være behov for at træffe passende foranstaltninger for at fremme etniske minoriteters og indvandrerarbejdstagernes integration på arbejdsmarkedet, og der vil om nødvendigt blive fastsat nationale mål på dette område (syvende retningslinje for beskæftigelsespolitikken). Medlemsstaterne vil også gøre en ekstra indsats for at forbedre den sociale inddragelse af kvinder og mænd, der risikerer at leve i vedvarende fattigdom, fordi de tilhører en gruppe med særlige integrationsproblemer (Nice-målsætning).

***Sjette retningslinje: Udvikling af integrationspolitikker for tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på medlemsstaternes område, navnlig ved:***

- at identificere prioriterede områder og afsætte de fornødne ressourcer med henblik på udformning af en samlet politik for migranternes integration i samfundet
- at sikre, at lokale og regionale aktører, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet og migranterne selv inddrages sig i udformningen og gennemførelsen af den nationale strategi
- at fremme integrationen af migranter gennem oplysningskampagner i samarbejde med alle berørte parter
- at udforme særlige foranstaltninger rettet mod social og økonomisk integration af kvinder og andengenerationsindvandrere
- at udvikle etableringsprogrammer for nye migranter og deres familier, herunder sprogundervisning og oplysninger om de kulturelle, politiske og sociale forhold i det pågældende land og om begrebet statsborger og grundlæggende europæiske værdier
- at yde social, sundhedsmæssig og økonomisk støtte til ofre for menneskesmugling og/eller menneskehandel, så længe de opholder sig på EU's område
- at udforske gyldigheden af begrebet medborgerskab ved at identificere de rettigheder og pligter, der kan sikre en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på en given medlemsstats område.

## **4. MIDLER OG METODER**

### **4.1. Nationale handlingsplaner**

Med henblik på at gennemføre de forskellige retningslinjer vedrørende indvandring bør medlemsstaterne udarbejde nationale handlingsplaner, der tages op til revision og ajourføres årligt. Handlingsplanerne vil bestå af to dele, nemlig en del, der gør status over resultaterne af det seneste års indsats i relation til de europæiske retningslinjer, og en anden del indeholdende forslag til, hvordan retningslinjerne vil blive udmøntet i det efterfølgende år.

I statusdelen vil de nationale handlingsplaner indeholde statistiske oplysninger om antallet af tredjelandstatsborgere, der har fået tilladelse til indrejse i løbet af det forgangne år, og om deres situation. Oplysningerne fordeles på de enkelte kategorier af indvandrere og vil omfatte relevante oplysninger fra de nationale beskæftigelseshandlingsplaner. I denne del redegøres der også for samarbejdet mellem nationale, regionale og lokale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, ikke-statslige organisationer og migranterne selv og om deres bidrag til planlægningen og implementeringen af migrationspolitikken. Den vil også indeholde oplysninger om interaktionen mellem de forskellige foranstaltninger, der er blevet truffet, og mellem de lovlige og ulovlige migrationsstrømme. Den vil indeholde oplysninger om de ressourcer, der er blevet anvendt, og den vil pege på interessante erfaringer og nyttige former for praksis. Den vil desuden indeholde oplysninger om eventuelle problemer, navnlig sådanne problemer, der efter medlemsstatens opfattelse burde være blevet løst på europæisk plan. Denne del vil endvidere indeholde oplysninger om gennemførelsen af relevante fællesskabsdirektiver i den nationale lovgivning og en analyse af virkningerne af denne lovgivning i den pågældende medlemsstats nationale kontekst.

I den andel af deres handlingsplaner vil medlemsstaterne redegøre for, hvad de agter at gøre på henholdsvis nationalt, lokalt og regionalt plan for at efterleve retningslinjerne for det pågældende år, og de vil angive deres nationale mål med hensyn til hver enkelt retningslinje samt den forventede tidsramme. Hvor det er relevant, vil medlemsstaterne inkludere fremskrivninger af efterspørgslen efter indvandrerarbejdskraft, jf. deres nationale beskæftigelseshandlingsplaner.

Handlingsplanerne vil danne grundlag for en samlet evaluering af gennemførelsen af den fælles politik og de opnåede resultater og bidrage til at bestemme, hvordan retningslinjerne skal bearbejdes for at tage hensyn til nye behov. Med udgangspunkt i handlingsplanerne vil Kommissionen udarbejde en sammenfattende rapport, hvori den vil pege på fælles problemer og de områder, hvor en løsning på europæisk plan vil være mest hensigtsmæssig. Udarbejdelsen af denne rapport vil blive koordineret med de tilsvarende rapporter om beskæftigelse og social inddragelse.

### **4.2. Videreudvikling og evaluering af Fællesskabets indvandringspolitik**

Kommissionen vil bidrage aktivt til at understøtte og videreudvikle den fælles indvandringspolitik. Den vil således udarbejde forslag til den fornødne fællesskabslovgivning og forslag til europæiske retningslinjer, og den vil søge at styrke samarbejdet, fremme udvekslingen af bedste praksis og analyser samt intensivere overvågningen. Ved bl.a. at nedsætte nye udvalg og arbejdsgrupper vil Kommissionen tilrettelægge en bred høring af ledende tjenestemænd, eksperter i

indvandringsspørgsmål fra medlemsstaterne, repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og for lokale og regionale myndigheder, eksperter i specifikke emner, der er behov for at behandle, og andre repræsentanter for civilsamfundet.

Det er vigtigt, at kandidatlandene holdes underrettet om denne proces og så tidligt som muligt og gennem passende arrangementer inddrages i den åbne koordinationsmetode forud for tiltrædelsen. Dette vil være til stor nytte for forberedelserne på tiltrædelsen, idet kandidatlandene gøres fortrolige med Fællesskabets politikker og arbejdsmetoder. Det kræver, at kandidatlandene inddrages i processen, f.eks. ved at deltage i de udvalg og arbejdsgrupper, der nedsættes.

Kommissionens aktiviteter vil bl.a. bestå i:

- at kontrollere den praktiske anvendelse af lovgivningen på området, især for at sikre konsistens mellem medlemsstaterne
- at fremsætte forslag til ny lovgivning, der måtte være nødvendig for gennemførelsen af den fælles politik
- at fremme medlemsstaternes indbyrdes udveksling af oplysninger, erfaringer og gode former for praksis
- at udarbejde europæiske retningslinjer til godkendelse i Rådet
- at kontrollere og evaluere implementeringen af retningslinjerne, at udarbejde en sammenfattende rapport til forelæggelse for Rådet baseret på en analyse af nationale rapporter og at stille forslag til den fremtidige udvikling af den fælles indvandringspolitik og til revisioner af retningslinjerne
- at undersøge mulighederne for og det hensigtsmæssige i at ændre og udbygge EURES-nettet, således at det også kommer til at indeholde oplysninger om jobmuligheder og leve- og arbejdsvilkår for tredjelandsstatsborgere, der søger arbejde i EU
- at integrere indvandringsspørgsmål i forbindelserne til tredjelande, især i forbindelse med udarbejdelsen af landespecifikke strategipapirer osv.

Kommissionen vil i tilknytning hertil sikre, at migrationspolitikken supplerer og er forenelig med den politik, der føres på andre interne og eksterne områder, herunder navnlig med hensyn til udviklingen af den europæiske økonomi, beskæftigelsesstrategien og sociale politikker vedrørende f.eks. social inddragelse og Fællesskabets strategi til bekæmpelse af diskrimination. Målet er, at de forskellige politikker skal understøtte hinanden for at tilvejebringe en bæredygtig udvikling. Migrationspolitikken skal også fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder i overensstemmelse med traktatens artikel 2. På det eksterne plan skal migrationspolitikken være forenelig med EU's politik over for tredjelande og med udviklingspolitikken. Kommissionen vil derfor om nødvendigt arbejde sammen med andre organer og udvalg, f.eks. Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse.

### **4.3. Inddragelse af andre EU-institutioner**

Migrationspolitikken har mange dimensioner, og derfor bør Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget nøje inddrages i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets indvandringspolitik. Kommissionen vil også forelægge institutionerne en årlig migrationsrapport, inkl. europæiske retningslinjer for indvandringspolitikken.

Sammen med de øvrige institutioner er det nødvendigt at undersøge, hvordan de mest effektivt kan inddrages i koordinationsmekanismen på europæisk plan, således at de kan yde deres fulde bidrag hertil.

### **4.4. Inddragelse af civilsamfundet**

Det vil være afgørende for indvandringspolitikens succes og realiseringen af de mål, der er fastsat i retningslinjerne, at politikere, arbejdsmarkedets parter, regionale og lokale aktører samt andre relevante organisationer såsom ikke-statslige organisationer og indvandrerorganisationer samt medier på både nationalt og europæisk plan inddrages aktivt i arbejdet. Medlemsstaterne opfordres til at sikre, at dette sker på nationalt plan. Kommissionen vil tage skridt til at iværksætte en dialog med civilsamfundet på europæisk plan.

### **4.5. Ledsageforanstaltninger**

Kommissionen vil spille en central rolle i forbindelse med overvågningen og evalueringen af den fælles politik, og den vil bestræbe sig på at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne og mellem de forskellige berørte parter og deltage i identificeringen af bedste praksis, som den vil tilskynde medlemsstaterne til at dele med hinanden. Dette arbejde vil være af afgørende betydning for udviklingen af en fælles tilgang til indvandringsproblematikken, for bestemmelsen af de bedste standarder og for konvergensen mellem praksis og procedurer. Det administrative samarbejde vil blive lettere at tilrettelægge takket være det foreslåede handlingsprogram om de eksterne grænser, visa, asyl og indvandring (ARGO-programmet<sup>16</sup>, der er Odysseus-programmets efterfølger).

Kommissionen mener dog, at der er behov for et mere omfattende program for at lette udvekslingen af oplysninger og bedste praksis blandt de mange myndigheder og organisationer, der er involveret – navnlig oplysninger og praksis med hensyn til integration af tredjelandstatsborgere – og for at understøtte de foranstaltninger, der tjener til at teste og videreudvikle de europæiske målsætninger på det indvandringspolitiske område. Som nævnt i meddelelsen om en indvandringspolitik i EU agter den derfor at fremsætte forslag til et særligt handlingsprogram for Fællesskabet som supplement til Fællesskabets handlingsprogrammer til bekæmpelse af forskelsbehandling og til fremme af social inddragelse.

---

<sup>16</sup> KOM(2001) ...: Forslag til Rådets afgørelse om vedtagelse af et handlingsprogram for administrativt samarbejde om de eksterne grænser, visa, asyl og indvandring (ARGO).

Formålet vil være at understøtte lovgivningen og den politiske udvikling inden for en europæisk kontekst ved at forbedre kendskabet til integrationsstrategier og ved at styrke alle involverede aktørers evne til at deltage i sådanne strategier. Der vil blive fokuseret på en række nøgleområder, og programmet vil koncentrere sig om udvikling af en samlet strategi og inddragelse af alle berørte parter i gennemførelsen af politikken. Der vil især blive ydet støtte til evaluering af en given politik, en given lovgivning eller en given praksis og til udbredelsen heraf (ved hjælp af benchmarks og indikatorer), til forbedring af specifikke aktørers handlekraft gennem grænseoverskridende informationsudvekslinger, til foranstaltninger på europæisk plan og til oplysning af opinionsdannere.

## **5. KONKLUSION OG OPFØLGNING**

Med denne meddelelse ønsker Kommissionen at redegøre mere detaljeret for de forslag om gennemførelse af en fælles politik på migrationsområdet, som den tidligere har skitseret i meddelelsen om en indvandringspolitik i EU. Den ønsker således at yde et mere praktisk bidrag til den interinstitutionelle europæiske konference om migration, som formandskabet vil afholde den 16.-17. oktober 2001.

Når først forlagene om koordinationsmekanismen er blevet behandlet af Rådet og muligvis af Det Europæiske Råd på Laeken-topmødet i december 2001, vil Kommissionen først og fremmest koncentrere sig om forslagene til europæiske retningslinjer for indvandringspolitikken (se kapitel 3) og indholdet af de nationale handlingsplaner, der er omtalt i afsnit 4.1. Den vil derpå fremsætte forslag herom med henblik på vedtagelse i Rådet så hurtigt som muligt i 2002. Medlemsstaterne vil derefter blive opfordret til at udarbejde deres første nationale handlingsplaner på indvandringsområdet.