

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En fælles indvandringspolitik for Europa: Principper, aktioner og redskaber

KOM(2008) 359 endelig

(2009/C 218/15)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 17. juni 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - En fælles indvandringspolitik for Europa: Principper, aktioner og redskaber«

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS til ordfører og Ana BONTEA til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. december 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 451. plenarforsamling den 25.–26. februar 2009, mødet den 25. februar, følgende udtalelse med 130 stemmer for, 1 imod og 4 hverken for eller imod:

1. Konklusioner: Styring af indvandring

1.1 EØSU har foreslået, at Rådet går bort fra enstemmighedsreglen i forbindelse med indvandringspolitik og vedtager beslutninger med kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning med Parlamentet, og det mener, at indvandringslovgivning bør indgå i Lissabontraktaten under den almindelige procedure. I betragtning af den nuværende situation, som kan forsinke vedtagelsen af Lissabontraktaten, ønsker udvalget at gentage sit forslag til Rådet om at vedtage passerelleproceduren med henblik på at fremskynde ikrafttrædelsen af systemet med kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning.

1.2 I sin udtalelse har EØSU indtaget den holdning, at man i indvandringspolitik og -lovgivning bør respektere alle folks **menneskerettigheder** samt principperne om ligebehandling og forbud mod forskelsbehandling. For at styrke dette mål **foreslår EØSU, at der medtages to nye fælles principper: grundlæggende rettigheder samt retsstatsprincippet og grundlæggende friheder.**

1.3 EØSU understreger behovet for, at Kommissionen og medlemsstaterne opretter og udvikler en mekanisme for høring af **alle relevante aktører**, særlig arbejdsmarkedets parter (fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer), men også civilsamfundet, indvandrersammenslutninger, akademiske eksperter og internationale organisationer. Med henblik på at tilrettelægge denne deltagelse og styrke EØSU's rolle har

udvalget vedtaget en udtalelse ⁽¹⁾ om oprettelse af et **europæisk integrationsforum.**

1.4 Der er gået flere år, siden Kommissionen foreslog at indføre en **åben koordinationsmetode**, hvilket fik støtte fra EØSU ⁽²⁾ og Parlamentet, men den blev ikke vedtaget af Rådet. EØSU støtter Kommissionens forslag om en **fælles metodologi** og betragter det som et første skridt hen imod at etablere en **åben koordinationsmetode**. Efter EØSU's mening bør fælles principper omdannes til **fælles målintikatorer**, som bør indgå i **nationale indvandringsprofiler**. Den enkelte medlemsstat udarbejder en årlig rapport, og Kommissionen udfærdiger en årlig sammenfattende rapport, som den fremsender til Parlamentet. **EØSU mener, at det også bør høres i denne proces.** På grundlag af Kommissionens rapport vil der på Det Europæiske Råds forårsmøde blive foretaget en politisk vurdering og udarbejdet henstillinger.

1.5 Arbejdsmarkedets parter, civilsamfundets organisationer og de nationale parlamenter vil blive inddraget i udarbejdelsen af de årlige rapporter for den enkelte medlemsstat under anvendelse af medlemsstatens egne procedurer. EØSU fremhæver behovet for at offentliggøre, fremme og øge bevidstheden om de årlige rapporter.

⁽¹⁾ Se EØSU's udtalelse om »Platform for øget inddragelse af civilsamfundet med henblik på fremme af europæiske foranstaltninger til integration af tredjelandsstatsborgere: Elementer i dens struktur, organisation og funktionsmåde«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 27 af 3.2.2009).

⁽²⁾ Se EØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om en åben metode til koordinering af Fællesskabets indvandringspolitik« og »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om en fælles asylpolitik og indførelse af en åben koordinationsmetode«, ordfører: Socha zu Eulenburg (EFT C 221 af 17.9.2002).

1.6 Udvalget er af den opfattelse, at den åbne koordinationsmetode er det rette instrument til at sikre sammenhæng mellem nationale politikker, og at den bør anvendes til at sikre, at medlemsstaterne sammen arbejder på at nå målene fra Tampere og således skaber et europæisk område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Den åbne kommunikationsmetode bør gennemføres **uden at forsinke den retlige ramme**, der er fastsat i traktaten og bekræftet på Det Europæiske Råds møder i Tampere og Haag.

1.7 EØSU håber, at EU får en passende, tilstrækkeligt harmoniseret lovgivning, således at indvandringen kan kanaliseres gennem lovlige, fleksible og gennemsigtige procedurer, hvor tredjelandsstatsborgere behandles på en retfærdig måde med rettigheder og forpligtelser, der svarer til dem, der gælder for EU's borgere.

1.8 Efter EØSU's mening ville samarbejde mellem myndighederne og arbejdsmarkedets parter gøre det muligt for adskillige mennesker, som i dag arbejder ulovligt, at legalisere deres administrative situation, så deres job blev gjort lovligt.

1.9 Det er nødvendig at forbedre samarbejdet og solidariteten mellem medlemsstaterne og indføre en stærk finansiel komponent. Følgelig bør midlerne under det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme (2007-2013) anvendes effektivt som en byrdefordelingsmekanisme, der kan supplere medlemsstaternes nationale budgetmæssige ressourcer.

2. Indledning

2.1 Formålet med meddelelsen er at tilskynde Rådet til at vedtage fælles politiske principper som retningslinje for udviklingen af en fremtidig indvandringspolitik, og den er et led i en bredere politisk proces til gennemførelse af det politiske grundlag for vedtagelsen af det nye flerårige program for politikker for frihed, sikkerhed og retfærdighed, som skal erstatte Haag-programmet, og som vil blive vedtaget under det svenske formandskab i den anden halvdel af 2009.

2.2 Det franske formandskab har forsøgt at sikre Rådets godkendelse af den europæiske pagt om indvandring og asyl⁽¹⁾ med henblik på at give nyt politisk incitament til disse politikker og styrke det mellemstatslige samarbejde.

3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU glæder sig over Kommissionens meddelelse, som sigter på at forbedre samarbejdet og koordinationen i EU om indvandringspolitik, og er af den opfattelse, at det er vigtigt at styrke en fælles europæisk indvandringspolitik merværdi samt den proaktive rolle, Kommissionen skal spille.

3.2 Det franske formandskab burde have hørt EØSU vedrørende den europæiske pagt om indvandring og asyl. EØSU er af den opfattelse, at Kommissionens strategi understreger behovet for at styrke fællesskabsmetoden, og at Rådets konklusioner fremhæver det mellemstatslige samarbejde. Udvalget hilser idéen om tættere samarbejde mellem regeringerne velkommen og foreslår Rådet, at Kommissionens initiativret fremmes, samt at Parlamentet og EØSU kommer til at spille en mere aktiv rolle i udviklingen af indvandringspolitikker.

3.3 I meddelelsen påpeges det, at en fælles indvandringspolitik er en af de vigtigste prioriteter for EU. Politikken bør sigte mod en koordineret og integreret tilgang til indvandring både på europæisk, nationalt og regionalt plan, og den bør udformes i partnerskab og solidaritet mellem medlemsstaterne og Kommissionen. I meddelelsen foreslås det at vedtage et sæt **politisk bindende fælles principper**, som aftales af Rådet, og som derefter udmøntes i **konkrete aktioner**. Implementeringen af disse foranstaltninger bør følges op af en **overvågningsmekanisme og en fælles metodologi**.

3.4 EØSU støtter disse mål bredt.

3.5 EØSU har foreslået⁽²⁾, at Rådet i forbindelse med indvandringspolitik går bort fra enstemmighedskravet og vedtager sine beslutninger med kvalificeret flertal og ved fælles beslutningstagning.

3.6 I sine udtalelser har EØSU indtaget den holdning, at man i indvandringspolitik og -lovgivning bør respektere alle folks **menneskerettigheder** samt principperne om ligebehandling og forbud mod forskelsbehandling, og det deler derfor Kommissionens synspunkt om, at indvandringspolitik »bør bygge på de **universelle værdier** som menneskelig værdighed, frihed, lighed og solidaritet, som EU slutter op om, herunder fuld respekt for EU's charter om grundlæggende rettigheder og den europæiske menneskerettighedskonvention«.

⁽¹⁾ Se Det Europæiske Råds konklusioner 14368/08.

⁽²⁾ Se EØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: Haag-programmet: Ti prioriteter for de næste fem år – Partnerskabet for fornyelse i EU inden for frihed, sikkerhed og retfærdighed«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 65 af 17.3.2006).

3.7 Når Lissabontraktaten træder i kraft, bliver det første gang i europæisk integrations historie, at chartret om grundlæggende rettigheder og den europæiske menneskerettighedskonvention bliver officielt anerkendt som retligt bindende for medlemsstaterne og EU-institutionerne, når de vedtager og gennemfører fællesskabslovgivning. Både EU-institutionerne og medlemsstaterne er nødt til at sikre, at alle politikker, herunder dem, der vedrører området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, respekterer disse grundlæggende rettigheder.

3.8 Endvidere anerkendes det i EU-traktatens artikel 47 som fastsat i Lissabontraktaten, at »Unionen har status som juridisk person«, og i artikel 6, stk. 2, fastsættes det, at »Unionen tiltræder den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder«.

3.9 EØSU har foreslået ⁽¹⁾, at Kommissionen, Parlamentet og Rådet på området for eksternt politik skal fremme en **international retlig ramme for indvandring** på grundlag af verdenserklæringen om menneskerettigheder, konventionen om borgerlige og politiske rettigheder og konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Denne internationale retlige ramme bør omfatte de vigtigste ILO-konventioner samt FN's internationale konvention om beskyttelse af vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder, som endnu ikke er blevet ratificeret af EU-medlemsstaterne på trods af, at EØSU har vedtaget en initiativudtalelse ⁽²⁾, i hvilken de opfordres til at ratificere den.

3.10 For at styrke dette mål foreslår EØSU, at der medtages to nye fælles principper: grundlæggende rettigheder samt retsstatsprincippet og grundlæggende friheder.

4. Særlige bemærkninger om de grundlæggende principper

4.1 Kommissionen foreslår fælles principper for udviklingen af en fælles indvandringspolitik med tre overskrifter: **velstand, solidaritet og sikkerhed**.

4.2 EØSU påpeger imidlertid, at de principper, der er afledt af grundlæggende rettigheder, mangler. Da EU's og

medlemsstaternes indvandringspolitik og -lovgivning (adgang, indrejse, grænser, visum, tilbagevenden, opholdsbetingelser etc.) bør respektere menneskelig værdighed og grundlæggende rettigheder, foreslår EØSU, at der tilføjes en ny overskrift, »Menneskerettigheder«, som omfatter to nye principper:

Princip A: Grundlæggende rettigheder

4.3 EU og medlemsstaterne bør i deres indvandringspolitikker overholde Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder med henblik på at bekæmpe racisme og diskrimination og styrke princippet om ligebehandling. Opfyldelsen af disse principper bør danne grundlag for udformningen af EU-lovgivning om indvandring.

4.4 I en nylig udtalelse ⁽³⁾ erklærede EØSU, at tredjelandstatsborgeres rettigheder og forpligtelser i henhold til forslaget til et direktiv om en kombineret ansøgningsprocedure (KOM(2007) 638 endelig) og retten til ligebehandling vedrørende løn, arbejdsforhold, forsamlingsfrihed, uddannelse og faglig udvikling er et godt udgangspunkt for en fremtidig fælles indvandringslovgivning.

Princip B: Retsstatsprincippet og grundlæggende friheder

4.5 Da medlemsstaterne er enige om, at EU bør tiltræde den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, mener EØSU, at de retlige garantier i denne konvention bør medtages i de fælles principper for indvandringspolitik for at sikre, at alle indvandrere får reel adgang til de rettigheder og garantier, som retsstaten giver, mens de er bosiddende i EU.

5. Fælles principper for den videre udbygning af den fælles indvandringspolitik (forslag fra Kommissionen)

5.1 **Velstand:** Lovlig indvandrings bidrag til den socioøkonomiske udvikling i EU

5.2 I meddelelsen understreges den lovlige indvandrings bidrag til den socioøkonomiske udvikling i EU. EØSU har flere gange påpeget de positive virkninger af indvandring for værtssamfund i Europa under hensyntagen til udfordringerne i Lissabonstrategien. Udvalget håber derfor, at de begrænsninger på opholdets længde, der berører statsborgere fra de nye medlemsstater, snart bliver ophævet.

⁽¹⁾ SE EØSU's udtalelse om »En udviklingsfremmende EU-politik for indvandring og samarbejde med hjemlandene«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 44 af 16.2.2008).

⁽²⁾ Se EØSU's udtalelse om »Den internationale konvention om vandrende arbejdstagere«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 302 af 7.12.2004).

⁽³⁾ Se EØSU's udtalelse om »Forslag til Rådets direktiv om en kombineret ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandstatsborgere til at tage ophold og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat«, ordfører: ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 27 af 3.2.2009).

5.3 Afsnittet om **velstand** indeholder tre principper:

Princip 1: Klare regler og fælles spilleregler

5.4 EØSU håber, at EU får en passende, tilstrækkeligt harmoniseret lovgivning, således at indvandringen kan kanaliseres gennem lovlige, fleksible og gennemsigtige procedurer, hvor tredjelandsstatsborgere behandles på en retfærdig måde med rettigheder og forpligtelser, der svarer til dem, der gælder for EU's borgere.

5.5 Det er vigtigt for EU at samarbejde med oprindelseslandene for at styre migrationsstrømmene. EØSU har for nylig vedtaget to udtalelser ⁽¹⁾, i hvilke det opfordrer til at styrke samarbejdet mellem oprindelseslande og europæiske værtslande.

5.6 Den fælles visumpolitik bør anvendes på en mere fleksibel måde, da den ofte hæmmer styringen af lovlige migrationsstrømme.

Princip 2: Matchning af færdigheder og behov

5.7 Som led i Lissabonstrategien bør økonomisk motiveret indvandring ske på baggrund af en fælles behovsbaseret vurdering af EU's arbejdsmarkeder, hvor man lægger vægten på alle færdighedsniveauer og sektorer for at styrke princippet om fællesskabspræference.

5.8 Hvad angår vurderingen af »faglærte arbejdstageres« behov i EU-medlemsstaterne frem til 2020, stillede EØSU i en nylig udtalelse ⁽²⁾ en række forslag vedrørende direktivet om det blå EU-kort.

5.9 Hvad angår opstillingen af »indvandringsprofiler«, som giver oplysninger om indvandreres deltagelse på det nationale arbejdsmarked, er der efter udvalgets mening behov for at øge de nationale data og EU-data om migrationsstrømme og arbejdsmarkeder. EØSU mener, at konceptet »indvandringsprofiler« bør være fleksibelt og tage hensyn til arbejdstageres tilpasningsevne.

⁽¹⁾ Se følgende udtalelser fra EØSU:

- om »En udviklingsfremmende EU-politik for indvandring og samarbejde med hjemlandene«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 44 af 16.2.2008),
- om »Migration og udvikling: muligheder og udfordringer«, ordfører: Sukhdev Sharma (EUT C 120 af 16.5.2008).

⁽²⁾ Se EØSU's udtalelse om »Forslag til Rådets direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 27 af 3.2.2009).

5.10 EØSU ønsker at fremhæve betydningen af sprogkunderskab og erhvervsuddannelse for indvandrede arbejdstagere, da dette er væsentligt for at finde arbejde og for bedre at kunne tilpasse sig ændringer på arbejdsmarkedene. Samtidig er det vigtigt at anerkende faglige kvalifikationer erhvervet uden for EU.

5.11 EØSU er enig med Kommissionen i målet om at støtte indvandrerne iværksættertrang. De hindringer, som stadig eksisterer i national lovgivning om indvandring, skal imidlertid overvindes, hvis dette mål skal nås.

5.12 Da indvandrerarbejdstagere har størst risiko for at miste deres job, er det vigtigt at træffe foranstaltninger med henblik på at få flere i arbejde med særlig fokus på kvinder og personer med særlige problemer.

5.13 EØSU er af den opfattelse, at for at bekæmpe ulovlig beskæftigelse bør foranstaltningerne i direktivet om sanktioner mod arbejdsgivere anvendes sammen med incitamenter og aktive politikker til regulering og lovliggørelse af beskæftigelse af indvandrere. For at gennemføre dette skal både national lovgivning og EU-lovgivning om indvandring være mere fleksibel og tættere forbundet med udviklingen på arbejdsmarkedet, da det er nødvendigt at udvikle og stadfæste høring af arbejdsmarkedets parter og en passende social dialog.

5.14 Overholdelsen af ILO's regler skal sikres, især ILO-konventionerne om vandrende arbejdstagere (C97 og C143).

Princip 3: Integration er nøglen til en vellykket indvandring

5.15 EØSU har udarbejdet en række udtalelser ⁽³⁾ til fremme af integrationspolitik og derfor glad for, at integration er et af de principper, der ligger til grund for indvandringspolitikken. De **»fælles grundlæggende principper«, som Rådet vedtog i**

⁽³⁾ Se følgende udtalelser fra EØSU:

- om »Platform for øget inddragelse af civilsamfundet med henblik på fremme af europæiske foranstaltninger til integration af tredjelandsstatsborgere: Elementer i dens struktur, organisation og funktionsmåde«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 27 af 3.2.2009),
- om »Indvandring, integration og det organiserede civilsamfunds rolle«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EFT C 125 af 27.5.2002),
- om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om indvandring, integration og beskæftigelse«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 80 af 30.3.2004),
- om »Civilsamfundets deltagelse i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og terrorisme«, ordførere: Rodríguez García-Caro, Luis Miguel Pariza Castaños og Miguel Ángel Cabra de Luna (EUT C 318 af 23.12.2006).

2004, bør danne grundlag for integrationspolitikker, og det første princip fastlægger, at integration er en tovejsproces eller gensidig proces (mellem indvandrerne og værtslandet). Udvalget tilslutter sig Kommissionens mål om, at de europæiske samfund »bør øge deres kapacitet til at håndtere indvandringsrelateret mangfoldighed og øge den sociale sammenhængskraft«.

5.16 Udvalget støtter Kommissionens forslag og mener, at en konsolidering af EU's integrationsramme vil kræve nyt politisk incitament fra Rådet. EØSU har foreslået begrebet »samfundsborgerintegration«, som er baseret på »gradvis ligestilling af indvandrerne med den øvrige befolkning, hvad angår rettigheder og pligter samt adgang til goder, tjenesteydelser og demokratisk medindflydelse på lige vilkår«⁽¹⁾. Det er derfor væsentligt at sikre, at indvandrere i højere grad inddrages socialt og politisk på lokalt, nationalt og europæisk niveau. Udvalget har udarbejdet en udtalelse til Det Europæiske Konvent⁽²⁾, i hvilken det foreslår, at tredjelandsstatsborgere, som er fastboende udlændinge, bevilges **unionsborgerskab**.

5.17 Kommissionen er for tiden ved at samordne et nationalt net af kontaktpunkter, som viser sig at være en meget positiv erfaring. EØSU understreger betydningen af at udveksle og analysere de nationale myndigheders erfaring og gode praksis og af Rådets indførelse af en **åben koordinationsmetode**, der vil gøre det nødvendigt at udvikle **fælles indikatorer** og bæredygtige **statistiske systemer**, som medlemsstaterne bør anvende, når de evaluerer resultaterne af integrationspolitikker.

5.18 Der skal udvikles »integrationsprogrammer« for »nyankomne indvandrere«, som skal omfatte en sproglig dimension (at lære sproget), en kulturel og samfundsmæssig dimension (forpligtelse til grundlæggende europæiske værdier) inden for rammerne af »specifikke nationale procedurer«, f.eks. »integrationskurser, udtrykkelige integrationstilsagn, velkomstprogrammer, nationale planer for borgerskab og integration, indførelse i samfundsforhold eller samfundsorienteringskurser«.

5.19 I samarbejde med Dublin-instituttet og arbejdsmarkedets parter har EØSU undersøgt indvandrerarbejdstageres arbejdsforhold⁽³⁾, og konklusionen var, at mangfoldighed på arbejdspladsen øger mulighederne for både virksomheder og arbejdstagere, og at samarbejde med arbejdsmarkedets parter bør supplere lovgivning og offentlig politik på arbejdspladsen.

5.20 I en række udtalelser har EØSU opfordret til at medtage indvandreres rettigheder i EU-lovgivning og til at informere

(1) Se EØSU's udtalelse om »Indvandring, integration og det organiserede civilsamfunds rolle«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños, medordfører: Vitor Melícias (EFT C 125 af 27.5.2002).

(2) Se EØSU's udtalelse om »Adgang til unionsborgerskab i EU«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 208 af 3.9.2003).

(3) Se EØSU's udtalelse om »Indvandring i EU og integrationspolitik - samarbejde mellem de regionale og lokale myndigheder og civilsamfundets organisationer«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 318 af 23.12.2006).

indvandrere om deres rettigheder og ansvar (i henhold til værtslandets lovgivning).

5.21 I betragtning af at visse rettigheder i medlemsstaterne afhænger af, hvor lang tid indvandrere har boet i et land, er EØSU enig med Kommissionen i, at indvandrere skal have ikke-diskriminerende og fuld adgang til sundhedspleje, social beskyttelse, social sikring og pensionsrettigheder. I den europæiske pagt om indvandring og asyl fastsættes det også, at visse rettigheder skal være sikret, f.eks. »adgang til uddannelse, arbejde, sikkerhed og offentlige og sociale tjenester«.

5.22 I sin udtalelse om grønbogen foreslog EØSU, at de forskellige rettigheder skal anerkendes⁽⁴⁾.

5.23 EØSU har i en række udtalelser⁽⁵⁾ foreslået at ændre direktiv 2003/86/EF om retten til familiesammenføring, da det er meget restriktivt, ikke respekterer grundlæggende rettigheder og er en hindring for integration.

5.24 Endvidere bør der inden marts 2009 oprettes et **europæisk integrationsforum** som foreslået af EØSU⁽⁶⁾ og stadfæstet på den forberedende konference i april 2008. Medlemsstaterne bør hjælpe forummets medlemmer med at udføre deres opgaver.

(4) Ret til social sikring, inkl. sundhedspleje.

— Ret til - på lige fod med landets øvrige indbyggere - adgang til goder og tjenester, herunder en bolig.

— Adgang til almen og faglig uddannelse.

— Anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og kvalifikationsbeviser i EU-lovgivningen.

— Mindreåriges ret til uddannelse, inklusive støtte og stipendier.

— Ret til at undervise eller drive videnskabelig forskning i henhold til direktivforslaget

— Ret til gratis retshjælp om nødvendigt.

— Ret til adgang til en gratis arbejdsformidling.

— Ret til at modtage undervisning i modtagerlandets sprog.

— Respekt for den kulturelle mangfoldighed.

— Ret til frit at bevæge sig inden for og tage ophold i det pågældende medlemsland.

(5) Se følgende udtalelser fra EØSU:

— om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om indvandring, integration og beskæftigelse«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 80 af 30.3.2004),

— om »Grønbog om en EU-metode til at styre økonomisk migration«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 286 af 17.11.2005),

— om »Indvandring i EU og integrationspolitik - samarbejde mellem de regionale og lokale myndigheder og civilsamfundets organisationer«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 318 af 23.12.2006),

— om »Forslag til Rådets direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 27 af 3.2.2009).

(6) Se EØSU's udtalelse om »Platform for øget inddragelse af civilsamfundet med henblik på fremme af europæiske foranstaltninger til integration af tredjelandsstatsborgere: Elementer i dens struktur, organisation og funktionsmåde«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 27 af 3.2.2009).

5.25 **Solidaritet:** Koordinering mellem medlemsstaterne og samarbejde med tredjelande.

5.26 Kommissionen foreslår at styrke den politiske solidaritet. Afsnittet om »Solidaritet og indvandring« er baseret på tre principper:

Princip 4: Gennemsigtighed, tillid og samarbejde

5.27 Den fælles indvandringspolitik bør bygge på en høj grad af politisk og operationel solidaritet, gensidig tillid, gennemsigtighed, ansvarsdeling og fælles bestræbelser fra Den Europæiske Unions og dens medlemsstaters side. EØSU tilslutter sig disse principper og ønsker at understrege, at det er nødvendigt at bevæge sig ud over det mellemstatslige samarbejde for at sikre, at EU-institutionerne inddrages i den fælles indvandringspolitik.

5.28 Det er nødvendigt at styrke udvekslingen af oplysninger, øge den gensidige tillid og vælge koordinerede strategier, følge indvirkningen fra nationale foranstaltninger over de nationale grænser samt udvikle systemer, der kan arbejde sammen (interoperable systemer) under hensyntagen til det europæiske grænseovervågningssystem (Eurosur).

5.29 I en nylig udtalelse⁽¹⁾ støttede EØSU Kommissionens initiativer, der har til formål at sikre, at medlemsstaterne forbedrer deres statistikker om indvandring.

Princip 5: Effektiv og logisk anvendelse af de forhåndenværende midler

5.30 Solidaritet bør omfatte en stærk finansiel komponent, der tager hensyn til den særlige situation, hvad angår visse medlemsstaters ydre grænser og de specifikke udfordringer af indvandringsmæssig karakter, som de står over for. Følgelig bør midlerne under det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme (2007-2013) anvendes effektivt som en byrdefordelingsmekanisme, der kan supplere medlemsstaternes nationale budgetmæssige ressourcer.

5.31 EØSU har udarbejdet en udtalelse⁽²⁾, i hvilken det kritiserer tilgangen i politikker for styring af migrationsstrømme, og det foreslår en tilgang, der først og fremmest tager hensyn til

(1) Se EØSU's udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EF-statistikker over migration og international beskyttelse«, ordfører: Sylvia Sciberras (EUT C 185 af 8.8.2006).

(2) Se EØSU's udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme«, »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om oprettelse af Fonden for De Ydre Grænser for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme«, »Forslag til Rådets beslutning om oprettelse af Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme« og »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om oprettelse af Den Europæiske Tilbagesendesfond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme«, ordfører: An Le Nouail Marlière (EUT C 88 af 11.4.2006).

enkeltpersoner som indehavere af grundlæggende menneskerettigheder.

5.32 Der bør lægges særlig vægt på presserende behov, f.eks. i forbindelse med masseindvandring. EØSU ønsker også at gøre opmærksom på, at humanitære nødsituationer af og til gør EU's solidaritet påkrævet.

5.33 EØSU bifalder, at Europa-Parlamentets budgetudvalg har godkendt et forslag til ændring af EU-budgettet for 2009 med henblik på tildeling af finansielle ressourcer til etablering af en »solidaritetsmekanisme«, som gør det muligt at fordele byrderne mellem EU's medlemsstater. Dette omfatter tildeling af midler til Den Europæiske Flygtningefond, fremme af genbosættelsesprogrammer og midler til EU's Frontex-agentur, så det kan udvide sine maritime opgaver i Sydeuropa på en permanent basis fra januar 2009.

Princip 6: Partnerskab med tredjelande

5.34 EØSU har udarbejdet to udtalelser⁽³⁾ med forslag til en ny strategi for EU-politikker: Indvandringspolitik skal styres i samarbejde med oprindelseslandene for at sikre, at indvandring er en udviklingsfaktor i disse lande. Det vil indebære omformulering af mange aspekter i disse politikker, bl.a. om indrejsebetingelser og indvandreres muligheder for mobilitet.

5.35 Udvalget hilser derfor dette princip velkommen, da styring af migrationsstrømme nødvendiggør partnerskab og samarbejde med tredjelande.

5.36 Hjerneflugten skal begrænses, uddannelsen forbedres, og lokale arbejdsmarkeder styrkes. Anstændigt arbejde skal fremmes, udviklingspotentialet i pengeoverførsler skal erkendes, og irregulær indvandring forhindres.

5.37 Sammen med interesserede medlemsstater bør der indgås mobilitetspartnerskaber med tredjelande, så der banes vej for lovlige indvandring til Europa.

5.38 Der bør skabes muligheder for cirkulær migration gennem juridiske og operationelle foranstaltninger, der giver lovlige indvandrere ret til prioriteret adgang til yderligere lovligt ophold i EU.

(3) Se følgende udtalelser fra EØSU:

— om »En udviklingsfremmende EU-politik for indvandring og samarbejde med hjemlandene«, Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 44 af 16.2.2008),

— om »Migration og udvikling: muligheder og udfordringer«, Sukhdev Sharma (EUT C 120 af 16.5.2008).

5.39 Associeringsaftaler bør omfatte bestemmelser om social sikring, som bl.a. bør dække muligheden for at overføre erhvervede sociale rettigheder, især pensionsrettigheder, til oprindelseslande.

5.40 **Sikkerhed:** Effektiv bekæmpelse af »ulovlig indvandring«

5.41 I tidligere udtalelser⁽¹⁾ har EØSU advaret om, at »udtrykket »ulovlig indvandring«, når der er tale om personer, der emigrerer, bør præciseres nærmere. Selv om det ikke er lovligt at rejse ind i et land uden dokumentation og de nødvendige tilladelser, er de pågældende personer ikke kriminelle. Irregulære indvandrere er ikke kriminelle, selv om de ikke har papirerne i orden«. De rigtige kriminelle er personer, som er involveret i ulovlig menneskehandel, og dem, der udnytter irregulære indvandrere.

5.42 Afsnittet om **sikkerhed** indeholder fire principper:

Princip 7: En visumpolitik, der tjener EU's og dets partners interesser

5.43 EØSU ønsker at vide, om Kommissionen har tilstrækkelige data til at vurdere visumpolitikens indvirkning på begrænsning af ulovlig indvandring. Kravet om, at personer i nogle tredjelands skal have et visum til kortvarigt ophold, kan reducere ulovlig indvandring fra de pågældende lande, men det kan også øge antallet af personer, der bliver ofre for menneskehandel og menneskesmugling. Endvidere kan visumpolitik være stærkt diskriminerende, da den begrænser mobiliteten, og de konsulære myndigheder skal derfor forvalte problemet nøje og handle hurtigt på en gennemsigtig måde, der sikrer, at muligheden for korruption udelukkes.

5.44 Udvalget er enig i, at der bør indføres ensartede europæiske Schengen-visa, og at der bør oprettes fælles konsulatcentre, der repræsenterer et antal medlemsstater.

Princip 8: Integreret grænseforvaltning

5.45 Med henblik på at bevare Schengen-området integritet uden personkontrol ved de indre grænser foreslår Kommissionen, at den »integrerede forvaltning« af strategier til kontrol ved EU's ydre grænser styrkes og udvikles.

5.46 Den operationelle dimension af Frontex bør styrkes, der bør oprettes et integreret system for grænsekontrol under

⁽¹⁾ Se EØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om en fælles politik mod ulovlig indvandring«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EFT C 149 af 21.6.2002).

anvendelse af nye teknologier, og potentialet i det syvende rammeprogram for forskning bør udnyttes. Det er af største betydning, at Frontex videreudvikles og styrker sin koordinerende og støttende rolle i forbindelse med fælles operationer samt sin evne til at reagere hurtigt på medlemsstaternes behov ved de ydre grænser. I fremtiden bør EU træffe beslutning om Frontex' operative kommando og kontrol under hensyntagen til de juridiske implikationer i forhold til såvel national som international ret.

5.47 Der skal opbygges et samarbejde med tredjelands, og udviklingen af deres migrationsforvaltning og kontrolkapacitet skal fremmes.

5.48 Udvalget ønsker at fremhæve behovet for at bevare Schengen-området uden kontrol ved de indre grænser og at styrke samarbejde og solidaritet mellem medlemsstaterne i forbindelse med forvaltning af EU's ydre grænser.

5.49 EØSU støtter også oprettelsen af et enkelt fælles kontrolsted ved grænserne, hvor hver rejsende underkastes en enkelt kontrol af en enkelt myndighed.

5.50 Den omfattende og konstante tilstrømning af indvandrere til et bestemt EU-område er primært et **humanitært problem**, som de nationale myndigheder ikke kan løse uden EU's hjælp og støtte. En række europæiske områder, f.eks. de sydlige øer (Malta, Lampedusa, De Kanariske øer osv.), har særlige problemer, fordi de er mellemstation for ulovlig indvandring og somme tider tager imod flere indvandrere, end de kan klare. Det er derfor afgørende, at systemet i EU er præget af solidaritet, og ved at kombinere EU-ressourcer og nationale ressourcer bør man dele de byrder, som i praksis opstår ved, at visse medlemsstater periodevis stilles over for en massiv ulovlig indvandring.

5.51 EØSU ønsker at, en effektiv grænsekontrol bliver ledsaget af respekt for retten til asyl, da mange mennesker, der har behov for international beskyttelse, når ulovligt frem til EU's ydre grænser. Udvalget vil vedtage endnu en udtalelse⁽²⁾ om det fælles europæiske asylsystem.

5.52 EØSU har støttet oprettelsen af Frontex⁽³⁾ og den kommende oprettelse af en europæisk grænsevagt og en europæisk grænsevagtskole, da grænsekontrol bør udføres af grænsevagter med særligt kendskab til menneskehandel og en betydelig teknisk viden.

⁽²⁾ Se EØSU's udtalelse af 25. februar 2009 om »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Strategisk plan på asylområdet – En integreret tilgang til beskyttelse i EU«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños, medordfører: Ana Bontea (Endnu ikke offentliggjort i EUT).

⁽³⁾ Se EØSU's udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved de ydre grænser«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 108 af 30.4.2004).

5.53 Agenturets opgaver bør omfatte koordination af redningstjenester, særlig søredning, for at forhindre anvendelse af farlige indvandringsnetværk og hjælp til mennesker, som er i fare, fordi de gør brug af disse netværk.

Princip 9: Oprapning af kampen mod ulovlig indvandring og nultolerance over for menneskehandel

5.54 Kommissionen foreslår at tackle sort arbejde og ulovlig beskæftigelse ved hjælp af præventive foranstaltninger, håndhævelse af lovgivningen og sanktioner. Beskyttelsen af og støtten til ofre for menneskehandel bør øges, og samarbejdet med oprindelses- og transitlande styrkes.

5.55 Udvalget mener, at bekæmpelse af ulovlig indvandring ikke blot er en opgave for grænsevagter, men også for de europæiske arbejdsmarkeder, som i nogle sektorer og lande tilbyder ulovlige indvandrere sort arbejde. EØSU vedtog for nylig en udtalelse⁽¹⁾, i hvilken det godkendte Kommissionens direktiv om sanktioner mod arbejdsgivere, der ansætter ulovlige indvandrere, og i hvilken betydningen af arbejdsmarkedet parter og af indvandrernes arbejdsvilkår understreges.

5.56 Den ulovlige indvandring vil også mindskes, når EU og medlemsstaterne får en mere åben og fleksibel lovgivning for modtagelse af nye indvandrere, sådan som EØSU har foreslået det i flere udtalelser.

5.57 Udvalget støtter Kommissionen, som ønsker at sikre, at tredjelandsstatsborgere, der opholder sig ulovligt i et land, får adgang til tjenester, der er væsentlige for at garantere grundlæggende menneskerettigheder (f.eks. uddannelse, især af børn, og grundlæggende sundhedspleje).

5.58 EØSU er af den opfattelse, at eksistensen af flere hundrede tusind ulovlige indvandrere i EU er en udfordring for EU og dets medlemsstater. Tvungen tilbagesendelse må ikke være det eneste svar, da man altid skal sikre menneskers værdighed og human behandling af dem. En sådan politik er heller ikke økonomisk bæredygtig. Udvalget har derfor i andre udtalelser foreslået følgende⁽²⁾: *»Inden for rammerne af koordineringen af den førte politik bør Kommissionen opfordre medlemsstaterne til at udarbejde nogle reguleringsforanstaltninger for dermed at imødegå risikoen for, at irregulær indvandring bliver betragtet som lovlig indvandring ad bagvejen. Ved reguleringen af den situation, de pågældende befinder sig i, bør der ses på, hvor etablerede de er socialt og beskæftigelsesmæssigt.* Efter EØSU's mening ville samarbejde mellem myndighederne og arbejdsmarkedets parter gøre det muligt for adskillige

⁽¹⁾ Se EØSU's udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om sanktioner over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold«, ordfører: Metka Roksančić, medordfører: Pedro Almeida Freire (EUT C 204 af 9.8.2008).

⁽²⁾ Se EØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 61 af 14.3.2003).

mennesker, som i dag arbejder ulovligt, at legalisere deres administrative situation, så at deres job blev gjort lovligt.

5.59 Manglen på effektive kontroller ved de ydre grænser udnyttes ofte af kriminelle netværk, som handler med mennesker og ikke har skrupler over at udsætte menneskers liv for alvorlig fare med henblik på at øge deres ulovlige fortjeneste. I en anden udtalelse⁽³⁾ har EØSU påpeget, at myndighederne skal beskytte ofre, særlig de mest sårbare, f.eks. børn, og ofre for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse, lige så ihærdigt som de bekæmper kriminelle netværk, der handler med og udnytter mennesker.

5.60 EØSU er meget bekymret over anvendelsen af biometriske systemer, som kan udnyttes diskriminatorisk og krænke retten til privatlivets fred.

Princip 10: Effektive og bæredygtige tilbagesendelsespolitikker

5.61 Kommissionen er af den opfattelse, at tilbagesendelsespolitikker er en uomgængelig komponent i EU's politik over for ulovlig indvandring, og at ukritiske legaliseringer i stor stil af personer, der opholder sig ulovligt i et land, bør undgås, *»samtidig med at der åbnes mulighed for individuelle legaliseringer baseret på rimelige og gennemsigtige kriterier*«.

5.62 Kommissionen foreslår at give tilbagesendelsespolitikken en europæisk dimension ved at sikre fuld gensidig anerkendelse af tilbagesendelsesbeslutninger. I sin udtalelse⁽⁴⁾ var EØSU af den opfattelse, at da der ikke findes en fælles indvandrings- og asyllovgivning, er gensidig anerkendelse af tilbagesendelsesbeslutninger yderst problematisk, hvis man skal sikre, at de grundlæggende rettigheder, der er givet i henhold til retsstatsprincippet, bliver overholdt.

5.63 EØSU bemærkede i den udtalelse, at frivillig tilbagesendelse med passende incitamenter i samarbejde med IOM og specialiserede ngo'er er en mere succesrig politik.

5.64 EØSU blev ikke hørt under udarbejdelsen af direktivet om tilbagesendelse, men er enig med menneskerettighedsorganisationer, der hævder, at en del af bestemmelserne (varigheden af tilbageholdelsen i interneringscentre, den utilstrækkelige behandling af mindreårige etc.) **ikke er forenelig med grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet.**

⁽³⁾ Se EØSU's udtalelse om »Forslag til Rådets direktiv om udstedelse af tidsbegrænset opholdstilladelse til ofre for organiseret ulovlig indvandring eller menneskehandel, der samarbejder med de kompetente myndigheder«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EFT C 221 af 17.9.2002).

⁽⁴⁾ Se EØSU's udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets beslutning om fastsættelse af kriterier og nærmere bestemmelser for udligning af de finansielle ubalancer, som opstår som følge af anvendelsen af Rådets direktiv 2001/40/EF om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandsstatsborgere«, ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 220 af 16.9.2003).

5.65 Der skal tages skridt til at sikre, at oprindelseslande tager deres statsborgere tilbage, hvilket de er forpligtet til i henhold til internationale konventioner, og de nuværende tilbagetagelsesaftaler bør vurderes med henblik på at forbedre gennemførelsen af dem og tage ved lære til forhandlingen af fremtidige aftaler.

Bruxelles, den 25. februar 2009.

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
