

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En samlet strategi for migration og mobilitet

COM(2011) 743 final

(2012/C 191/23)

Ordfører: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Medordfører: **Brenda KING**

Kommissionen besluttede den 18. november 2011 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde 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 samlet strategi for migration og mobilitet

COM(2011) 743 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som vedtog sin udtalelse den 4. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 125 stemmer for, 1 imod og 7 hverken for eller i mod:

1. Konklusioner

1.1 EØSU er enig i den samlede strategi for migration og mobilitet (SSMM), som kæder indvandrings- og asylpolitikken tæt sammen med EU's udenrigspolitik.

1.2 EØSU ønsker, at EU's udenrigspolitik baseres fuldt ud på strategien for global styring af den internationale migration inden for De Forenede Nationers rammer og på grundlag af relevante internationale retsinstrumenter såsom Verdenserklæringen om menneskerettigheder, FN's internationale konvention om beskyttelse af alle vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder (udvalget har foreslået ⁽¹⁾, at EU ratificerer den), Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, Den Internationale Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder samt ILO's konventioner.

1.3 Udvalget anmoder Kommissionen om at udarbejde en rapport, som gør status over debatten i EU om FN's konvention. Kommissionen bør berede vejen for dens ratificering, og EØSU kan medvirke ved at udarbejde en ny initiativudtalelse.

1.4 Udvalget foreslår, at EU spiller en meget aktiv rolle i udviklingen af De Forenede Nationers dialog på højt plan om international migration og udvikling.

1.5 Det vigtigste mål med EU's migrations- og mobilitetsdialoger med tredjelande bør være at bane vejen for, at migration kan foregå lovligt og korrekt, garantere den internationale asylret, mindske den ulovlige indvandring og bekæmpe de kriminelle netværk, som driver menneskehandel.

1.6 Mobilitetspartnerskaberne, der er fælles politiske erklæringer, bør omdannes til internationale aftaler. EØSU mener, at EU kan yde et særligt værdifuldt bidrag til forhandlingerne med tredjelande.

1.7 Udvalget understreger, hvor vigtigt det er at sætte skub i dialogen med de regionale institutioner og udvide de nuværende aftaler, så de også kommer til at omfatte mobilitet og migration.

1.8 Udvalget mener, at mobilitetspartnerskaberne bør omfatte de fire søjler i den globale strategi: forvaltning og fremme af legal migration og mobilitet; forebyggelse og begrænsning af illegal migration og menneskehandel; fremme af international beskyttelse og styrkelse af asylpolitikens eksterne dimension; og maksimering af migrationens og mobilitetens udviklingseffekt.

1.9 Den største udfordring ligger i aftalerne om arbejdskraftindvandring, hvori arbejdsmarkedets parter i såvel EU som tredjelandene bør deltage. Udvalget støtter de ikke-bindende principper og retningslinjer for en tilgang til arbejdskraftindvandring, som ILO ⁽²⁾ har fastlagt, og foreslår, at de følges i mobilitetspartnerskaberne.

⁽¹⁾ EØSU's initiativudtalelse af 30. juni 2004 om »Den internationale konvention om vandrende arbejdstagere« (ordfører: Pariza CASTAÑOS), EUT C 302 af 7.12.2004.

⁽²⁾ ILO. Multilateral ramme for arbejdskraftindvandring. 2007.

1.10 Udvalget foreslår, at kønsaspektet inddrages i mobilitetspartnerskaberne, for undertiden er indvandrerkvindernes situation mere sårbar og i mange tilfælde er de udsat for misbrug, diskrimination og ekstreme former for udnyttelse. Indvandrerkvindene spiller også en meget stor rolle i den økonomiske og sociale udvikling i oprindelseslandene ⁽³⁾.

1.11 For at undgå, at migration får negative følger for den økonomiske og sociale udvikling i oprindelseslandene, bør Den Europæiske Union være på vagt navnlig over for de negative følger af hjerneflugt og indføre kompensationsmekanismer.

1.12 EU bør støtte diasporaorganisationerne, og EØSU foreslår at oprette en støttetjeneste for disse organisationer.

1.13 Grænsekontrollen og forebyggelsen af ulovlig indvandring bør foregå med respekt for menneskerettighederne. FRONTEX har brug for flere ressourcer, og dets aktiviteter bør evalueres af Agenturet for Grundlæggende Rettigheder og omfattes af Europa-Parlamentets demokratiske kontrol.

1.14 EU bør føre en åben politik for modtagelse af indvandrere ud fra et mellemfristet perspektiv, som rækker ud over den aktuelle økonomiske krise og tager hensyn til den demografiske situation. Procedurene for indvandring af arbejdskraft bør være lovlige og gennemsigtige, og man bør fremme samarbejdet mellem arbejdsmarkedets parter i EU og i oprindelseslandene.

1.15 EØSU mener, at EU's og medlemsstaternes indvandringslovgivning bør sikre ligebehandling på det arbejdsmæssige og sociale område. Ordningerne for cirkulær migration må ikke bruges diskriminatorisk til at begrænse ligebehandling.

1.16 I mobilitetspartnerskaberne skal det aftales, at tilbagevendelsesprocedurerne først og fremmest skal benyttes til frivillig tilbagevenden ledsaget af støtteordninger ⁽⁴⁾. Hvis der iværksættes procedurer for tvangsmæssig tilbagesendelse, skal de pågældendes menneskerettigheder respekteres fuldt ud under hensyntagen til Europarådets anbefalinger ⁽⁵⁾.

1.17 EØSU ønsker, at det fælles europæiske asylsystem baseres på en høj grad af lovgivningsmæssig harmonisering. Det støtter også samarbejdet med tredjelande for at få dem til at styrke deres asylordninger og overholdelsen af de internationale standarder. EU's aftaler med tredjelande bør omfatte procedurer, som effektivt garanterer retten til international beskyttelse af personer, som anmoder herom.

⁽³⁾ EØSU's sonderende udtalelse om »Sundhed og migration«, EUT C 256/22 af 27.10.2007.

⁽⁴⁾ I samarbejde med Den Internationale Migrationsorganisation.

⁽⁵⁾ »Tyve retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse« CM(2005) 40.

1.18 De tredjelande, som EU indgår mobilitetspartnerskaber med, bør have underskrevet Genève-konventionen om flygtninge, råde over asylfaciliteter og være sikre lande, som overholder menneskerettighederne. De bør således have ratificeret De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og de tilhørende protokoller om menneskehandel og smugling af migranter ⁽⁶⁾.

1.19 EU bør styrke integrationspolitikken og bekæmpelsen af racisme, fremmedhad og diskrimination mod indvandrere og minoriteter. Udvalget foreslår, at EU's institutioner optræder handlekraftigt i bekæmpelsen af racisme, fremmedhad og diskrimination, især når det er regeringsledere og lovgivere i medlemsstaterne, som tilskynder til en sådan adfærd ⁽⁷⁾.

1.20 EØSU vil i samarbejde med Kommissionen fortsat støtte Det Europæiske Integrationsforums aktiviteter, da det mener, at integration i de kommende år vil være en strategisk udfordring for Europa, personer med indvandrerbaggrund og alle borgere generelt.

2. Generelle bemærkninger

2.1 Meddelelsen er et nyt initiativ fra Kommissionens side med det mål at udstyre indvandringspolitikken med en mere samlet strategi, som er i bedre overensstemmelse med andre EU-politikker, især den eksterne politik.

2.2 EØSU ser positivt på denne tilgang, der tager hensyn til de forslag, udvalget har udformet igennem de seneste år. Der er flere udtalelser, som er direkte relaterede til denne meddelelse ⁽⁸⁾.

2.3 Udvalget har tilkendegivet, at EU bør have en fælles asylpolitik med en harmoniseret lovgivning og en fælles indvandringspolitik med en lovgivning, som giver mulighed for lovlig

⁽⁶⁾ Palermo-protokollen af 2000.

⁽⁷⁾ På grundlag af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.

⁽⁸⁾ EUT C 248 af 25.8.2011, s. 135-137, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 15. juni 2011 om »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Meddelelse om migration« COM(2011) 248 final. Hovedordfører: Luis Miguel Pariza Castaños.

EUT C 120 af 16.5.2008, s. 82-88, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse 12. december 2007 om »Migration og udvikling: muligheder og udfordringer« (Initiativudtalelse). Ordfører: Sukhdev Sharma.

EUT C 48 af 15.2.2011, s. 6-13, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 15. september 2010 om den lovlige indvandrings rolle på baggrund af de demografiske udfordringer (sonderende udtalelse). Ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños

EUT C 44 af 16.2.2008, s. 91-102, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 25. oktober 2007 om »En udviklingsfremmende EU-politik for indvandring og samarbejde med hjemlandene« (initiativudtalelse). Ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños.

EUT C 128 af 18.5.2010, s. 29-35, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 4. november 2009 om Respekten for de grundlæggende rettigheder i europæisk indvandringspolitik og -lovgivning (initiativudtalelse). Ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños.

indvandring via fælles, gennemsigtige procedurer, der tager hensyn til Europas og oprindelseslandenes interesser og til overholdelsen af de grundlæggende rettigheder.

2.4 Siden 2006 har en ny indstilling til håndteringen af migrationer vundet indpas på internationalt plan, navnlig efter affoldelsen af De Forenede Nationers dialog på højt plan om international migration og udvikling⁽⁹⁾. EØSU har deltaget i regeringskonferencerne i Det globale forum om migration og udvikling, hvori også flere civilsamfundsorganisationer deltager⁽¹⁰⁾. Udvalget foreslår, at EU spiller en meget aktiv rolle i udviklingen af De Forenede Nationers dialog på højt plan.

2.5 Det er overraskende, at medlemsstaterne fortsat ikke har ratificeret »Den internationale konvention om beskyttelse af vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder«, som blev vedtaget af De Forenede Nationers generalforsamling i dets resolution 45/158 af 18. december 1990, og som har været gældende siden 1. juli 2003. EØSU har i en initiativudtalelse⁽¹¹⁾ foreslået, at EU og medlemsstaterne ratificerer konventionen. Udvalget anmoder Kommissionen om, at den udarbejder en rapport, hvori den gør status over debatten i medlemsstaterne og deres holdning for at berede vejen for dens ratificering.

2.6 EØSU foreslår, at Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union som led i udenrigspolitikken etablerer en international lovgivningsramme om migration på grundlag af den relevante lovgivning, især Verdenserklæringen om menneskerettigheder, FN's internationale konvention om beskyttelse af alle vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder, konventionen om borgerlige og politiske rettigheder samt konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Denne internationale retlige ramme bør omfatte:

- Konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder
- Konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination
- Konvention om barnets rettigheder
- ILO's konventioner om vandrende arbejdstagere (C 97 og C 143)
- Konvention C100 om lige løn for mænd og kvinder
- Konvention C189 om kvinder, der arbejder som hushjælp i private hjem

⁽⁹⁾ Den 14. og 15. november 2006.

⁽¹⁰⁾ Konferencer i Bruxelles, Manila y Athen.

⁽¹¹⁾ EØSU's initiativudtalelse af 30. juni 2004 om »Den internationale konvention om vandrende arbejdstagere« (ordfører: Pariza Astaños), EUT C 302 af 7.12.2004.

— ILO's erklæring om grundlæggende principper og rettigheder på arbejdspladsen

— ILO's multilaterale ramme for vandrende arbejdstagere

— Durban-erklæringen og handlingsprogrammet for FN's verdenskonference fra 2001 mod racisme.

2.7 I de seneste år har Den Europæiske Union efterhånden udviklet en fælles indvandrings- og asylpolitik, men de retlige og politiske instrumenter er stadig utilstrækkelige. Medlemsstaterne fører deres egen politik, som undertiden strider mod EU's tilgange og aftaler. EØSU opfordrer alle medlemsstater til at slutte op om den fælles politik som defineret i traktaten og Stockholmprogrammet.

2.8 Vi bør anlægge en mellemfristet tilgang, for på trods af den nuværende økonomiske krise og den øgede arbejdsløshed har EU brug for en mere åben politik for modtagelsen af nye vandrende arbejdstagere, således som EØSU har konstateret i sin sonderende udtalelse⁽¹²⁾ »Den lovlige indvandrings rolle på baggrund af de demografiske udviklinger«, som det belgiske formandskab havde anmodet om. I meddelelsen nævner Kommissionen også, at det vil være nødvendigt at modtage nye indvandrere i lyset af den demografiske situation og arbejdsmarkedene.

2.9 EØSU er af den opfattelse, at EU ikke kan gå denne nye udviklingsetape i møde med restriktive og usammenhængende indvandringspolitikker i stil med dem, som medlemsstaterne førhen har ført. Den europæiske indvandringspolitik må lægge de gamle restriktioner bag sig og tilpasse sig de aktuelle behov.

2.10 Kommissionens meddelelse foreslår en samlet strategi for migration og mobilitet (SSMM), som kan danne grundlag for en bredere og mere sammenhængende politik, der bør udformes i samarbejde med de lande, hvor indvandrerne kommer fra, samt med transitlandene.

2.11 Særligt værdifuldt er det, at denne meddelelse introducerer mobilitetspartnerskaber mellem Den Europæiske Union og tredjelandene eller grupper af lande i nogle regioner såsom den sydlige del af Middelhavet, Østeuropa, AVS-lande, Latinamerika osv., som EU har naboskabs- og partnerskabsrelationer med.

2.12 Udvalget er allerede i en anden udtalelse⁽¹³⁾ fremkommet med nogle forslag, som bør tages med i overvejelserne i forbindelse med mobilitetspartnerskaberne, bl.a. med hensyn til fleksible visaordninger, lempeligere indrejseregler, anerkendelse af faglige kvalifikationer, undgåelse af hjerneflugt samt ret til social sikring.

⁽¹²⁾ EUT C 48 af 15.2.2011, s. 6-13.

⁽¹³⁾ EUT C 120 af 16.5.2008, s. 82-88.

2.13 EØSU støtter denne samlede strategi, da det anser det for nødvendigt at skabe en tættere forbindelse mellem den interne og eksterne dimension af indvandringspolitikken og mobiliteten. Desuden er en af de operationelle prioriteter i den samlede strategi at skabe sammenhæng mellem EU's indvandrings- og asylpolitikker og politikkerne for udviklings-samarbejde.

2.14 Migration og mobilitet er to forskellige begreber. Mobilitet for tredjelandstatsborgere, som krydser Den Europæiske Unions ydre grænser, er ikke ensbetydende med indvandring af arbejdskraft. De fleste af de personer, som krydser disse grænser, gør det som besøgende, turister eller forretningsrejsende, dvs. med henblik på korte ophold, som ikke er led i noget migrationsprojekt. Indvandring af økonomiske årsager indebærer adgang til arbejdsmarkedet.

2.15 EØSU bifalder, at visumdialogerne styrkes inden for rammerne af SSMM. Visumdialogerne, som EU fører med tredjelændene, såvel som EU's fælles visumpolitik, vedrører såvel ophold af kort varighed som migrationer.

2.16 Hidtil har det været lettere at indgå aftaler om visa til kortvarige ophold, mens det er vanskeligt, når det gælder visa i forbindelse med migration (opholds- og arbejdstilladelse), som stadig henhører under medlemsstaterne. For nyligt er der opnået tilslutning i Rådet og Parlamentet til direktivet om en »kombineret tilladelse«, der indebærer en vis lovgivningsmæssig harmonisering af indrejseprocedurerne. Der lovgives også om specifikke kategorier af migranter (sæsonarbejdere, udstationerede).

2.17 Hvis denne situation ikke ændres, vil det være vanskeligt at gøre fremskridt med den samlede strategi. Man risikerer, at mobilitetspartnerskaberne kun tjener til at forbedre forvaltningen vedrørende korte ophold, men ikke bidrager væsentligt til at forbedre procedurerne for indvandring af arbejdskraft.

2.18 De bilaterale aftaler, som allerede findes med tredjelände vedrørende migration (bl.a. om indrejse af vandrede arbejdstagere, bekæmpelse af ulovlig indvandring, tilbagetagelse osv.), er indgået mellem regeringerne i medlemsstaterne og oprindelseslandene. EU har også iværksat nogle pilotprojekter. EØSU håber, at der med gennemførelsen af den samlede strategi kan opnås fremskridt i retning af bilaterale rammer mellem EU og tredjelændene.

2.19 EØSU mener, at den regionale dimension er fundamental, og foreslår derfor, at de eksisterende regionale institutioner, især dem som EU har partnerskabs- og samarbejdsaftaler med, bliver inddraget i SSMM. Nogle af de regionale institutioner i Sydamerika, Asien og Afrika er internt ved at udvikle aftaler om fri bevægelighed, indvandring og mobilitet, som også kan gøre det lette at organisere migration i Europa.

2.20 Udvalget er enig med Kommissionen i dens valg af geografiske prioriteter og i, at de regionale dialoger skal baseres på EU's naboskabspolitik, navnlig partnerskabet med det sydlige Middelhavsområde og det østlige partnerskab. Partnerskabet EU-Afrika og med de 19 lande i Pragprocessen bør også være en prioritet. Ligeledes prioriteres forbindelsen med de 27 lande i Rabatprocessen. Det gælder også Afrikas Horn.

2.21 EØSU foreslår, at dialogen med AVS-landene om migration og mobilitet bliver styrket, og at dialogerne med landene i Central- og Sydamerika også kommer i gang.

De bilaterale dialoger med kandidatlandet Tyrkiet og kandidatlandene på Balkan bør styrkes. Også med Rusland, Indien og Kina.

Dialogen med USA, Canada og Australien skiller sig ud fra de andre dialoger.

2.22 De fire søjler, som den samlede strategi baseres på i Kommissionens forslag, er:

- forvaltning og fremme af legal migration og mobilitet
- forebyggelse og begrænsning af ulovlig migration og menneskehandel
- fremme af international beskyttelse og styrkelse af asylpolitikens eksterne dimension
- maksimering af migrationens og mobilitetens udviklings-effekt.

2.23 EØSU er enig i, at det er disse søjler, som bør danne grundlag for en samlet strategi, der er i overensstemmelse med andre EU-politikker: beskyttelse af menneskerettigheder, asylpolitik, udviklingssamarbejde, bekæmpelse af menneskesmugling og menneskehandel osv.

3. Forvaltning og fremme af legal migration og mobilitet

3.1 Det vigtigste mål med dialogerne om migration og mobilitet med tredjelände bør være at bane vejen for, at migration kan foregå på legal og ordentlig vis. EU's tilbud om indvandringsmuligheder skal være troværdige, og procedurerne skal være gennemsigtige, således at befolkningen i oprindelseslandene får øjnene op for, at lovlige migration er mulig, og at de illegale fremgangsmåder bør fravælges.

3.2 Der er i dag snævre rammer for dialogerne, eftersom kompetencen vedrørende nye indvandreres indrejse henhører under medlemsstaterne. Udvalget foreslår, at medlemsstaterne og Rådet giver Kommissionen større råderum i disse spørgsmål, eftersom der på EU-planen kan opnås en stor merværdi.

3.3 De nationale indrejseregler for arbejdstagere fra tredjelande er i dag meget restriktive. Udarbejdelsen af EU-lovgivningen er i dag forbundet med mange politiske vanskeligheder, de vedtagne direktiver skal gennemføres i de nationale lovgivninger og andre er endnu til forhandling mellem Rådet og Parlamentet.

3.4 EØSU har i en anden udtalelse⁽¹⁴⁾ konkluderet, at EU i lyset af visse nationale forskelle har brug for en åben lovgivning, som tillader arbejdskraftindvandring ad lovlige og gennemsigtige kanaler både for højt kvalificerede arbejdstagere og for arbejdstagere til mindre kvalificerede jobs. Mange indvandrere vil få langfristede arbejdstilladelser, mens de for andre vil være midlertidige. Mobilitetspartnerskaberne bør tage højde for denne situation.

3.5 Der bør iværksættes »ledsageordninger« for indvandrerne, fra de forlader deres hjemland, til de bliver integreret på deres arbejdsplads og i samfundet i bestemmelseslandet. Ledningsordningerne kan iværksættes af såvel de offentlige myndigheder som fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer, diasporaorganisationer og andre civilsamfundsorganisationer og omfatte information og rådgivning under hele migrationsprocessen samt undervisning i sprog, vilkår på arbejdsmarkedet og sociale forhold, lovgivning og skikke.

3.6 EØSU gentager sit forslag fra andre udtalelser om at forbedre ordningerne for anerkendelse af vandrende arbejdstageres kvalifikationer, godkendelse af eksamensbeviser og kompetencer, som også bør indgå i mobilitetspartnerskaberne.

3.7 Som Udvalget har foreslået i tidligere udtalelser, bør der være reel garanti for, at indvandrerne kan overføre deres sociale rettigheder fra et EU-land til et andet og til oprindelseslandene, og derfor bør mobilitetspartnerskaberne omfatte spørgsmål vedrørende social sikring. Skønt de europæiske indvandringslove begrænser rettighederne til social sikring, kan mange af problemerne løses gennem disse aftaler. Dette er endnu en grund til, at mobilitetspartnerskaberne skal være juridisk bindende.

3.8 EØSU understreger integrationspolitikernes betydning. Udvalget er meget engageret i integrationsspørgsmålet og opmærksom på den rolle, som civilsamfundsorganisationerne kan spille. Det europæiske integrationsforum, som hver sjette måned afholder møde i EØSU, er et meget vigtigt værktøj for EU's institutioner. Integrationsforummet er et grundlæggende finansielt instrument, som bør udvides.

3.9 Integrationspolitikkerne angår såvel indvandrerne som værtssamfundene, fremmer lige rettigheder og pligter samt dialog på tværs af kulturer og etniske og religiøse grupper og har relation til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og bekæmpelsen af racisme, fremmedhad og forskelsbehandling.

Udvalget vil gerne understrege, at EU lovgivningen om indvandring skal sikre ligebehandling af vandrende arbejdstagere på det arbejdsmæssige og sociale område⁽¹⁵⁾.

3.10 I sine udtalelser har EØSU foreslået, at EU-lovgivningen kommer til at omfatte arbejdsmæssige og sociale rettigheder for vandrende arbejdstagere for at sikre værdige arbejdsvilkår og forhindre udnyttelse af deres arbejdskraft.

3.11 Vilkårene er særligt vanskelige for »papirløse« indvandrere. Arbejdstilsynet bør i samarbejde med arbejdsmarkedets parter overvåge overholdelsen af arbejdsstandarderne. EØSU henviser til den rapport, som Agenturet for Grundlæggende Rettigheder i Wien har udarbejdet om situationen for vandrende arbejdstagere i EU, som ikke har nogen opholdstilladelse⁽¹⁶⁾.

3.12 Udvalget har foreslået at ændre direktivet om familiesammenføring, som er utilstrækkeligt. Kommissionen har offentliggjort en grønbog, som udvalget er ved at udarbejde en udtalelse om⁽¹⁷⁾.

3.13 Gennem de seneste år har vi været vidner til begivenheder, erklæringer og politiske beslutninger, der har vakt stor bekymring i EØSU, fordi en gammel, velkendt europæisk sygdom igen er ved at brede sig i Europa: fremmedhad og den form for nationalisme, der lukker andre ude. Minoriteter og indvandrere udsættes for miskreditering, fornærmelser samt aggressive og diskriminerende politikker.

3.14 For år tilbage næredes fremmedhadet og populismen kun af ekstremistiske politiske mindretalsfløje. Men i dag står disse politikker på visse regerings dagsorden og program, hvor indvander- og minoritetsfjendske politikker bruges som våben i valgkampen. EØSU opfordrer EU-institutionerne til at forhindre, at EU's dagsorden smittes af fremmedhad og populisme.

4. Forebyggelse og begrænsning af illegal migration og menneskehandel

4.1 EØSU er enig med Kommissionen i vigtigheden af at bekæmpe illegal indvandring.

⁽¹⁵⁾ Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »For-slag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om det europæiske år for interkulturel dialog«, EUT C 185/09 af 8.8.2006.

⁽¹⁶⁾ Rapport fra Det Europæiske Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) »Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States« (Indvandrere med ulovligt ophold, der er beskæftiget i private husholdninger: Udfordringer mht. grundlæggende rettigheder for Den Europæiske Union og dens medlemsstater) www.fra.europa.eu.

⁽¹⁷⁾ Grønbog om retten for tredjelandstatsborgere, der bor i EU, til familiesammenføring (direktiv 2003/86/EF) og EØSU's udtalelse om Grønbog om retten for tredjelandstatsborgere, der bor i EU, til familiesammenføring (direktiv 2003/86/EF) – endnu ikke offentliggjort i EUT.

⁽¹⁴⁾ EUT C 48 af 15.2.2011, s. 6-13.

4.2 Det er nødvendigt at bekæmpe sort arbejde og gennemføre direktivet om sanktioner mod arbejdsgivere, som udnytter indvandrere med ulovligt ophold, effektivt i de nationale lovgivninger⁽¹⁸⁾. Indvandrere, som ikke har deres papirer i orden, er meget sårbare over for udnyttelse af deres arbejdskraft og bør betragtes som ofre. Arbejdsmarkedets parter bør samarbejde om at komme illegal beskæftigelse og udnyttelse af arbejdskraft til livs i samarbejde med Arbejdstilsynet.

4.3 Udvalget har erklæret⁽¹⁹⁾, at EU har brug for en politik for de ydre grænser, som er troværdig, effektiv, legitim og underkastet streng demokratisk kontrol og uafhængige evalueringer. Medlemsstaterne bør give FRONTEX-agenturet flere operationelle beføjelser og større autonomi i forbindelse med dets aktiviteter og ressourcer (teknisk udstyr).

4.4 Gennemførelsen af fælles operationer koordineret af agenturet og deres indvirkning på de grundlæggende rettigheder og administrative garantier, som er fastlagt i Schengengrænsekodeksen, bør imidlertid gøres til genstand for demokratisk kontrol udført af Europa-Parlamentet og EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder. Dette skal ledsages af en løbende evaluering, især af FRONTEX' aktiviteter og aftaler med tredjelande, de fælles operationers effektivitet og kvaliteten af agenturets risikoanalyser.

4.5 EØSU anser det for fundamentalt, at FRONTEX opfylder sine forpligtelser mht. adgang til international beskyttelse for asylansøgere og mht. princippet om »non-refoulement«.

4.6 Kommissionen påpeger i sin meddelelse, at »uden velfungerende grænsekontrol og mindre illegal migration og en effektiv politik for tilbagevenden vil det ikke være muligt for EU at øge mulighederne for legal migration og mobilitet«⁽²⁰⁾. EØSU er enig heri, men understreger, at der er tale om fænomener, som hænger meget tæt sammen.

4.7 EØSU har allerede i adskillige udtalelser⁽²¹⁾ peget på den klare forbindelse mellem legal indvandring og illegal indvandring, for hvis der ikke eksisterer passende, gennemsigtige og fleksible kanaler for legal indvandring, tager den illegale indvandring til.

4.8 Skønt de fleste personer, som opholder sig i Europa på ureglementeret vis, er indrejst lovligt, er der andre, som er ofre for kriminelle netværk. EU bør inddrage bekæmpelsen af de kriminelle netværk for menneskehandel og menneskesmugling i dialogerne om migration og mobilitet. Ofrene bør sikres beskyttelse.

⁽¹⁸⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009 om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, EUT L 168/24 af 30.6.2009.

⁽¹⁹⁾ EUT C 248 af 25.8.2011, s. 135-137.

⁽²⁰⁾ Side 5 i Meddelelsen COM(2011) 743 final.

⁽²¹⁾ EUT C 157 af 28.6.2005, s. 86-91.

4.9 I dialogerne bør man også drøfte procedurerne for tilbagesendelse og tilbagetagelse, som altid bør være baseret på overholdelsen af menneskerettighederne. Udvalget ønsker, at Agenturet for Grundlæggende Rettigheder udarbejder en etisk adfærdskodeks for tvangsmæssige tilbagesendelser på grundlag af de 20 principper for tvangsmæssig tilbagesendelse, som Europarådets Ministerudvalg har udarbejdet⁽²²⁾.

4.10 Når det gælder tilbageholdelse og internering af indvandrere med ulovligt ophold er udvalget enig med Kommissionen i, at »der bør træffes foranstaltninger for at sikre migranterne anstændige levevilkår i modtagelsescentre og for at undgå arbitrær tilbageholdelse eller tilbageholdelse på ubestemt tid«⁽²³⁾. EØSU mener, at personer, som befinder sig i en situation, hvor de administrativt set ikke har deres papirer i orden, ikke kan betragtes som lovovertrædere, og beklager, at nogle nationale tiltag misbruger tilbagesendelsesdirektivet, som efter udvalgets mening bør ændres for at værne om de grundlæggende rettigheder.

4.11 EØSU er især imod, at mindreårige kan placeres i de samme interneringscentre som voksne, for børn bør leve i socialt åbne miljøer og om muligt sammen med deres familie.

4.12 Menneskehandel bør bekæmpes som noget af det vigtigste og bør medtages i alle dialoger. Man bør kræve, at før der indgås en aftale om mobilitet med EU, skal disse lande ratificere og i deres lovgivning gennemføre De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og de tilhørende protokoller om menneskehandel og smugling af migranter.

4.13 EØSU kræver, at myndighederne intensiverer kampen mod de kriminelle organisationer, som lever højt på menneskehandel og smugling af migranter. De personer, som bliver fanget i disse net, bør betragtes som ofre, der skal beskyttes.

5. Fremme af international beskyttelse og styrkelse af asylpolitikens eksterne dimension

5.1 I mange tilfælde lykkes det ikke asylansøgerne at indgive deres ansøgning på europæisk område, fordi de kontrolposter, der er oprettet til bekæmpelse af illegal indvandring, ikke giver dem mulighed for indrejse i Europa. Der er en åbenbar modstrid mellem de forholdsregler, der træffes i kampen mod illegal indvandring, og asylretten.

5.2 Der bør være garanti for, at princippet om »non-refoulement« bliver overholdt, at enhver, som har brug for international beskyttelse, kan indgive sin ansøgning på EU's område, og at denne bliver behandlet af de kompetente nationale myndigheder.

⁽²²⁾ »Tyve retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse« CM(2005) 40.

⁽²³⁾ Side 16 i Meddelelsen COM(2011) 743 final.

5.3 Udvalget støtter Kommissionens arbejde for at forbedre EU's asyllovgivning⁽²⁴⁾, som bør opnå en høj grad af lovgivningsmæssig harmonisering med en ensartet status samt gennemsigtige og effektive procedurer. Personer, som opholder sig i EU under beskyttelse eller som asylansøgere, bør kunne deltage i arbejdsmarkedet på lige vilkår.

5.4 EØSU støtter også samarbejdet med tredjelande for at få dem til at styrke deres asylordninger og overholdelsen af de internationale standarder.

5.5 De tredjelande, som EU indgår mobilitetspartnerskaber med, bør have underskrevet Genève-konventionen om flygtninge, råde over asylfaciliteter og være sikre lande, som overholder menneskerettighederne. EU bør samarbejde med dem for at forbedre deres asylordninger.

5.6 EØSU støtter udviklingen af de regionale beskyttelsesprogrammer og mener, at forbedringen af asylstrukturene i tredjelandene ikke bør være til hinder for, at asylansøgere, som har brug for at indgive deres ansøgning i et europæisk land, kan gøre det.

5.7 Mobilitetspartnerskaberne må ikke resultere i, at partnerlandene kommer til at bære alle omkostningerne ved asylprocedurerne for de personer, der passerer deres område. EU bør samarbejde via Asylfonden.

5.8 EU skal fortsat være et område, der modtager indvandrere og giver asyl, og bør forstærke solidariteten mellem medlemsstaterne samt øge antallet af genbosættelsesprogrammer.

6. Maksimering af migrationens og mobilitetens udviklings-effekt

6.1 EU bør samarbejde, for at de lande, som migranterne kommer fra, kan råde over anstændige arbejdsvilkår for alle mennesker, og derigennem fremme frivillig migration. I dag er migration for de flestes vedkommende ikke et frivilligt valg. Udvalget støtter ILO's arbejde med at fremme anstændigt arbejde.

6.2 EØSU glæder sig over, at Kommissionen har fastlagt en klar forbindelse mellem politikken for modtagelse af veluddannede fagfolk og politikken for udviklingssamarbejde, blandt andet med det mål for øje at forhindre hjerneflugt og tab af menneskelig kapital i oprindelseslandene.

⁽²⁴⁾ Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbogen om det fremtidige fælles europæiske asylsystem«, EUT C 204/17 af 9.8.2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs sonderende udtalelse om »Merværdien af et fælles europæisk asylsystem for asylansøgerne og EU's medlemsstater«, EUT C 44 af 11.2.2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »For-slag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af standarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (omarbejdning)«, EUT C 24 af 28.1.2012.

6.3 Men udvalget ønsker et kraftigere engagement. Kommissionen henviser til nødvendigheden af at udfolde »bestræbelser for at afhjælpe hjerneflugt«, men i politikken for indlemmelse af arbejdssøgende indvandrere vil den gøre »en særlig indsats for at tiltrække højt kvalificerede migranter i den globale konkurrence om talent«. Disse to mål kolliderer ofte, men meddelelsen definerer ikke, hvor grænserne for tiltrækkelsen af »talent« skal trækkes, hvis man vil opfylde målet om at afhjælpe hjerneflugt. Dette dilemma omtales kun i forbindelse med sundhedspersonalet: meddelelsen støtter WHO's adfærdskodeks og går ind for pendlermigration, når der er tale om sundhedspersonale.

6.4 Men hjerneflugt sker ikke kun på sundhedsområdet, og der er følgelig brug for en bredere adfærdskodeks, som sætter grænser for tiltrækningen af højt kvalificerede arbejdstagere i nogle lande og i nogle faggrupper. EØSU foreslår, at mobilitetspartnerskaberne sætter grænser for hjerneflugt, således at migrationsprocesserne kan blive positive for begge parter.

6.5 EU bør oprette kompensationsordninger for de lande, som på grund af udvandringen til Europa lider under tab af menneskelige ressourcer. Denne kompensation bør blandt andet omfatte støtte til disse landes uddannelsessystemer og til udvikling af arbejdsmarkedsinstanser for jobskabelse og forbedring af arbejdsvilkårene.

6.6 Udvalget har foreslået at lempe direktivet om status som fastboende for at give mange faggrupper mulighed for cirkulær mobilitet mellem EU og oprindelseslandene uden fortabelse af retten til permanent ophold, således at de kan bevare og udbygge kontakter, som kan være til stor nytte for udviklingen.

6.7 I dag indebærer ordningerne for cirkulær migration tab af menneskelig kapital i oprindelseslandene, fordi de fleste indvandring foregår på uorganiseret vis. EØSU mener, at man kan forbedre den menneskelige kapital via velstrukturerede procedurer, som kombinerer uddannelse, kvalifikationer, sociale rettigheder og beskæftigelse.

6.8 Udvalget deler ILO's bekymring for, at cirkulær migration kan blive brugt til at begrænse arbejdsmæssige og sociale rettigheder og forhindre permanent ophold. Derfor foreslår EØSU, at princippet om ligebehandling mht. løn og arbejdsvilkår holdes i hævd, også når der er tale om midlertidige migranter.

6.9 EØSU har i tidligere udtalelser peget på den betydning, som diasporaorganisationerne⁽²⁵⁾ har, og på den rolle, de kan spille i udviklingen. EU bør støtte emigrantsamfundenes aktiviteter.

⁽²⁵⁾ EUT C 120 af 16.5.2008, s. 82-88 og EUT C 44 af 16.2.2008, s. 91-102.

6.10 Ligeledes bør man videreføre initiativerne til nedbringelse af omkostningerne ved pengeoverførsler og til udnyttelsen af dem til gavn for udviklingen. EØSU støtter oprettelsen af et forum for årlige overførsler og oprettelsen af en fælles portal.

6.11 EØSU går ind for, at der oprettes en støttetjeneste for diasporaorganisationerne for at fremme koordinationen mellem alle de organisationer, der arbejder med udvikling i et land eller en region, samt deres koordination med de internationale organisationer for udviklingssamarbejde. En sådan tjeneste bør kanalisere midler til de projekter, der iværksættes. EU bør støtte diasporaorganisationerne og fremme oprettelsen af repræsentative platforme.

7. Finansiering og evaluering

7.1 Den fremtidige planlægning af de finansielle instrumenter bør fremme iværksættelsen af den samlede strategi. Udvalget er ved at udarbejde en udtalelse om dette emne på anmodning af Kommissionen.

7.2 EØSU foreslår, at der foretages en uafhængig undersøgelse af effektiviteten og virkningen af de mobilitetspartnerskaber, der er trådt i kraft. EØSU støtter Kommissionens initiativ til at sikre, at mobilitetspartnerskaberne udstyres med en effektiv evalueringsmekanisme.

7.3 De bilaterale aftaler, der hidtil er indgået, bliver brugt til at fremme visa til kortvarige ophold samt tilbagetagelsesaftalerne, mens de øvrige aspekter, der indgår i den samlede strategi, bliver forsømt. Evalueringen af partnerskaberne bør omfatte alle fire søjler i den samlede strategi.

7.4 På den anden side er mobilitetspartnerskaberne, som er fælles politiske erklæringer, ikke juridisk bindende for de deltagende stater, og EØSU foreslår derfor, at de omdannes til juridisk bindende internationale aftaler.

Bruxelles, den 25. april 2012

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
