

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett program för ekonomiskt och tekniskt stöd till tredjeländer i fråga om migration och asyl"

(KOM(2003) 355 slutlig – 2003/0124 (COD))

(2004/C 32/09)

Den 12 september 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 oktober 2003. Föredragande var Giacomina Cassina.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 oktober 2003 antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 118 röster för, 4 röster emot och 2 nedlagda röster.

1. Inledning och förslagets innehåll

1.1. Den 11 juni 2003 offentliggjorde kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett program för ekonomiskt och tekniskt stöd till tredjeländer i fråga om asyl och migration. Det sammanlagda anslaget är på 250 miljoner EUR och programmet löper under 5 år (2004–2008) ⁽¹⁾.

1.2. Europeiska rådet utvecklade i sina slutsatser från mötet i Tammerfors ⁽²⁾ tanken på partnerskap med tredjeländer i fråga om invandring och framhöll att det behövs en övergripande strategi som behandlar frågor som rör politik, mänskliga rättigheter och utveckling i de berörda länderna och regionerna. ⁽³⁾

1.3. Budgetmyndigheten tog 2001 (i artikel B7-667 i Europeiska unionens allmänna budget) för första gången upp anslag som är avsedda för finansiering av förberedande åtgärder i fråga om migration och asyl.

1.4. I detta dokument lägger kommissionen fram ett förslag till rättslig ram och till en ökning av anslagen för detta instrument för samarbete med tredjeländer i fråga om migra-

tion. Detta instrument gör det möjligt att genomföra ett flerårigt program (första fasen: 2004–2008) som syftar till att på ett specifikt och kompletterande sätt bistå tredjeländer i deras ansträngningar att bättre hantera migrationsströmmar i alla avseenden. Programmet är avsett särskilt för de tredjeländer som är aktivt engagerade i förberedelser för eller genomförande av återtagandeavtal vilka paraferats, undertecknats eller ingåtts med Europeiska gemenskapen.

2. Allmänna kommentarer

2.1. EESK ställer sig bakom inrättandet av ett program med detta syfte och hoppas att EU-institutionerna snart godkänner instrumentet. Vi erinrar om att vi i flera av våra yttranden ⁽⁴⁾ om invandring alltid har hävdats att man måste verka på två kompletterande fronter. Den första syftar till att utforma samlade och enhetliga lagar, förfaranden, program och tydliga rutiner för att underlätta för invandrare att resa in lagligt och integreras i det europeiska sociala och ekonomiska livet. Den andra innebär ett tätt samarbete med invandrarnas ursprungsländer. EESK är övertygad om att den komplicerade

⁽¹⁾ Förslaget till förordning är en uppföljning av Europeiska kommissionens meddelande till rådet och parlamentet "Att integrera invandringsfrågor i Europeiska unionens förbindelser med tredje länder", KOM(2002) 703 slutlig.

⁽²⁾ Se punkt 11 och 12 i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999.

⁽³⁾ Denna strategi befästes i samband med Europeiska rådet i Sevilla (punkt 27–29 i slutsatserna) och Europeiska rådet i Thessaloniki (punkt 19–21 i slutsatserna).

⁽⁴⁾ Se särskilt EESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en invandringspolitik för gemenskapen", EGT C 260, 17.9.2001, yttrandet om "Invandring, integration och det organiserade civila samhällets roll", EGT C 125, 27.5.2002 och yttrandet om "Förslag till rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare", EGT C 80, 3.4.2002.

invandringsproblematiken kräver en samverkan mellan olika politikområden, och välkomnar och framhåller det ansvar som i förslaget läggs på kommissionen för att samstämmigheten med den övriga gemenskapspolitiken säkerställs (artikel 8).

2.1.1. Det är särskilt viktigt att EU skaffar sig lämpliga instrument för att undvika att medlemsstaterna ständigt växlar mellan åtgärder som skydd, eller rent av stängning, av de yttre gränserna och spridda försök att tillgodose det akuta behov av arbetskraft som uppstått på grund av det allvarliga demografiska läget i EU-länderna genom arbetstagare från tredje land. Dessa instrument bör tillsammans vara tillräckligt flexibla för att tillfredsställa olika behov, men samtidigt ha en gemenskapskaraktär som i sin tillämpning sörjer för rättvisa och öppenhet. Utan en sådan lagstiftning får man negativa effekter också på de europeiska arbetstagarnas syn på invandringssituationen, som från fall till fall framställs som en nödvändighet eller som en fara.

2.2. EESK framhåller kravet på att insatserna på de båda nämnda områdena (en öppen invandringspolitik och samarbete med ursprungsländerna) skall vara samtidiga och enhetliga och präglas av en rad mål som omfattar såväl EU:s värderingar som dess politik. Tyvärr saknas fortfarande definitionen på en gemensam invandringspolitik på grund av problem med godkännandet av vissa bestämmelser (till exempel på området familjeåterförening, viseringar, längre vistelser, etc.). Dessa problem beror framför allt på att medlemsstaternas regeringar inte vill ge avkall på sin egen invandringspolitik. EESK beklagar detta faktum och betonar kravet att på ett samstämmigt och ansvarsfullt sätt fortsätta strävan att genomföra besluten från Tammerfors, Sevilla och Thessaloniki. Den illegala invandringen gynnas mycket mer av osäkra förfaranden och en ineffektiv mottagningspolitik än av otillräckliga gränskontroller⁽¹⁾. Utan en tydlig viserings-, inrese- och integreringspolitik försvårar förslaget om ett samarbetsprogram med invandrarnas ursprungsländer en balanserad lösning, i synnerhet vad gäller vilka åtgärder som skall prioriteras.

2.3. I den föreslagna texten kan det förefalla som om man prioriterar återtagande (som omfattar påtvingade och frivilliga återvändanden samt återvändande av dem som har haft ett tillfälligt skydd) framför andra åtgärder. En tydlig informations-

politik är särskilt viktig både vad gäller förfarandena för legal utvandring och de krav och särdrag som kännetecknar arbetsmarknaderna i EU-länderna. Ett annat mycket viktigt område är de potentiella invandrarnas yrkesutbildning, särskilt om den erbjuds i samband med europeiska företags investeringar i och/eller utflyttning till invandrarnas ursprungsländer. Man får i sammanhanget inte bortse från att man måste stödja den sociala utvecklingen i dessa länder och verka för respekten för grundläggande sociala normer. EESK anser också att texten inte blivit tydligare av att man med samma instrument omfattar många olika aspekter av tredjelandsmedborgarnas rörlighet (ekonomiska invandrare, flyktingar, personer som åtnjuter tillfälligt skydd, illegala invandrare, etc.).

2.4. Allt detta skapar en obalans också vad gäller begreppet "hantering av migrationsströmmar", ett åtagande som är mycket mer komplicerat än att bara hålla kvar potentiella invandrare i ursprungsländerna eller att inrätta bestämmelser eller program för återvändande. I flera yttranden om invandring⁽²⁾ har EESK redan påtalat behovet av en dynamisk och samlad hantering av migrationsströmmarna (båda vid utresa och hemresa) som omfattar flera olika insatser och aktörer.

2.4.1. Det är särskilt viktigt med en tydlig information om emigrationsförfaranden, arbetsmöjligheter, yrkesmässiga och administrativa krav för arbete i EU, arbetsmarknadskrav i mottagarländerna, avtalsvillkor, instrument för och möjligheter till integrering för enskilda och familjer. Om det skulle ske ett uppsving i den ekonomiska tillväxten i Europa, bland annat genom en ny dynamik i utvecklingen av de stora infrastrukturnäten, skulle det kräva en omfattande arbetskraft, som i stor utsträckning skulle kunna komma från tredje land. Det vore därför kortsynt att motverka ett sådant behov med nuvarande disparata och ibland motstridiga nationella lagstiftningar. Samtidigt skulle det kunna hända att många arbetstagare från tredjeländer genom ett system med underleverantörer som inte alltid är tillräckligt övervakat (eller som inte går att kontrollera) i de stora gemenskapsprojekten skulle komma att arbeta under illegala och oskyddade former, vilket vore oacceptabelt.

(1) I meddelandet från kommissionen – KOM(2002) 703 slutlig – uppges: "I de fall då det fortfarande saknas en övergripande invandringspolitik, vilket även gäller för EU, hittar arbetskraften sin egen (illegala) väg in på den globaliserade arbetsmarknaden" (punkt 4.2).

(2) Se särskilt EESK:s yttrande om "Grönbok om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt", EUT C 61, 14.3.2003 och yttrandet om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt", EUT C 85, 8.4.2003.

2.4.2. Programmet i fråga skulle kunna komma väl till pass också på detta område, i gemenskapens och i de medborgares intresse som önskar utvandra till EU. EESK kräver därför att man som en åtgärd i förslaget åtminstone startar upp (om så bara på försök) ett system som EURES⁽¹⁾, där arbetsmarknadsparterna i EU och i invandrarnas ursprungsländer deltar.

2.5. Lika viktiga är de insatser som kan göras på området för utbildning av potentiella invandrare, alltifrån språkkurser till en regelrätt yrkesutbildning, vilken i första hand de företag som efterfrågar arbetskraft från tredje land skulle kunna delta i. Dessutom skulle möjligheten till praktiktjänstgöring i EU kunna innebära ett viktigt steg som inte bara skulle förse företagen i EU med kvalificerad arbetskraft utan också på ett påtagligt sätt hjälpa ursprungsländerna att förbättra sina konkurrensfaktorer så att de kan locka till sig utländska direktinvesteringar.

2.5.1. EESK inser att de föreslagna åtgärderna är avsedda att direkt stödja tredje länder, men anser att man också kan tolka texten så att några initiativ kan bedrivas i medlemsländerna på villkor att de bidrar till att genomföra programmets mål. Enligt EESK borde denna punkt klargöras bättre i förslaget, och vi hoppas att det också lanseras gemensamma utbildningsinsatser i EU eller andra insatser som syftar till att stödja riktade aktioner för återvändande genom ekonomiska åtgärder i berörda tredjeländer som kan leda till att återvändande personer får möjlighet till arbete. EESK är medveten om att några program som bygger på andra gemenskapsinstrument redan ger möjligheter i denna riktning, men kräver att dessa förstärks och tätt samverkar med det aktuella programmet.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Programmet riktar sig till tredjeländer, men i artikel 1, andra stycket preciseras: "Programmet är avsett särskilt för de tredjeländer som är aktivt engagerade i förberedelser för eller

genomförandet av återtagandeavtal vilka paraferats, undertecknats eller ingåtts med Europeiska gemenskapen." EESK understryker att denna hänvisning till tredjeländer som har paraferat, undertecknat eller ingått återtagandeavtal inte skall tolkas som att dessa skall prioriteras särskilt. EESK konstaterar att några länder som (ännu) inte har undertecknat återtagandeavtal kanske har det största stödbehovet. Ett starkt migrationstryck uppstår ofta i de länder som befinner sig i en ekonomisk och/eller demokratisk övergångsperiod, där det råder rättsosäkerhet och där välfärdssystemen och de sociala strukturerna är svaga eller obefintliga. Under sådana förhållanden kan det vara särskilt viktigt att stödja och befästa demokratin genom omformning av de administrativa och politiska strukturerna som syftar till att inrätta sådana effektiva och rättvisa sociala system som respekterar grundläggande sociala normer och utvecklar det organiserade civila samhället.

3.2. I artikel 2, andra stycket, tredje strecksatsen önskar vi föra in följande ändring: "Strukturerad spridning – enligt EURES-nätverkets modell – av information om möjligheterna att arbeta lagligt i Europeiska unionen och om de förfaranden som skall följas i detta syfte, samt om förhållanden vad gäller avtal, administration och mottagning i de olika medlemsländerna." I artikel 2, andra stycket, nionde strecksatsen (åtgärder) önskar EESK att det uttryckligen anges att man i den regionala och subregionala dialogen engagerar inte bara förvaltningarna i de berörda länderna, utan även arbetsmarknadens parter. I övrigt är artikeln i fråga lovvärd och fastställer en rad prioriteringar i mål och åtgärder som EESK stöder.

3.3. Artikel 4 är grundläggande och bör placeras i enlighet med detta. Vi föreslår därför att den sätts in på platsen för artikel 1 eller uppgår i denna.

3.4. De parter som kan dra nytta av programmet räknas upp i artikel 5. EESK begär att arbetsmarknadsparterna omnämns särskilt eftersom de aldrig kan identifieras enbart inom begreppet icke-statliga organisationer. Vad gäller invandring har dessa parter ett särskilt ansvar i förvaltningen av den ekonomiska migrationen, som är den mest omfattande. I enlighet med detta tycks artikel 6 underförstått hänvisa till arbetsmarknadens parter. EESK anser emellertid att den företrädesvis administrativa infallsvinkeln i artikel 6 innebär en begränsning. När det gäller migration är det lika viktigt att ansluta sig till de värden som anges i artikel 4.

(1) EURES är ett arbetsförmedlingssystem som skall underlätta arbetstagarnas fria rörlighet i EU. Systemet fungerar genom ett nät av rådgivare som utbildats av Europeiska kommissionen och som har ständig kontakt med kommissionen. EURES förser arbetstagare med information om utflyttning, levnadsförhållanden (levnads-kostnader, skattesystem, skolsystem, etc.), arbetsförhållanden (avtal, arbetstider, löner, etc.). Företagare får information som underlättar rekryteringen av personal utanför det egna landet. EURES samverkar och samarbetar med nationella arbetsförmedlingar och med arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer.

3.5. EESK konstaterar att man i artikel 7, tredje stycket anger: "Om en åtgärd samfinansieras genom programmet får ingen finansiering från något annat program som belastar Europeiska unionens budget förekomma". Detta hindrar inte att andra åtgärder som finansieras av andra gemenskapsprogram kan bidra till att genomföra målen i det aktuella förslaget, vilket uppges i artikel 4: "Vid behov och i mån av möjlighet

skall de åtgärder som finansieras enligt denna förordning knytas samman med åtgärder för att stärka demokratin och rättsstaten".

3.6. I artikel 11 föreskrivs att kommissionen skall avlägga en rapport senast 2006 och en slutrapport senast 2010. EESK begär att redan nu bli rådfrågad i ärendet.

Bryssel den 29 oktober 2003.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om upprättande av ett handlingsprogram för gemenskapen för att främja organ som är verksamma på europeisk nivå och för att stödja enskilda insatser på utbildningsområdet"

(KOM(2003) 273 slutlig – 2003/0114 (COD))

(2004/C 32/10)

Den 27 juni 2003 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 149 och 150 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 oktober 2003. Föredragande var Angel Panero Flórez.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 124 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Europeiska kommissionen har under de senaste åren samfinansierat olika organ som är verksamma på utbildningsområdet via avtal med följande institutioner:

- Europeiska högskolan i Brygge (Collège d'Europe),
- Europeiska universitetsinstitutet i Florens,
- Europeiska rättsakademien i Trier,
- Europeiska institutet för offentlig förvaltning i Maastricht,

- European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation,
- Internationella centret för europeisk utbildning,
- Europeiska byrån för utveckling av undervisning för elever med behov av särskilt stöd.

1.2. Kommissionen har också bidragit med stöd till gemenskapens utbildningsinsatser, däribland följande:

- Förberedande åtgärder för uppföljning av framtidsmålen för de europeiska utbildningssystemen.
- Verksamhet som syftar till att förmedla kunskaper om den europeiska integrationen i en akademisk miljö, bland annat genom Jean Monnet-verksamheten.