



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 11.7.2001
KOM(2001) 387 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

**OM EN ÖPPEN SAMORDNINGSMETOD FÖR GEMENSKAPENS
INVANDRINGSPOLITIK**

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

**OM EN ÖPPEN SAMORDNINGSMETOD FÖR GEMENSKAPENS
INVANDRINGSPOLITIK**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	INLEDNING.....	3
2.	att använda den öppna samordningsmetoden på invandringpolitiken	4
3.	Riktlinjer om invandring.....	6
3.1.	Hantering av migrationsflöden.....	7
3.2.	Rätt till inresa och vistelse för ekonomiska migranter	8
3.3.	Partnerskap med tredje länder.....	10
3.4.	Integrering av tredjelandsmedborgare.....	11
4.	INSTRUMENT OCH METODER	12
4.1.	Nationella handlingsplaner	12
4.2.	Att utarbeta och utvärdera gemenskapens invandringspolitik	13
4.3.	Gemenskapsinstitutionernas deltagande.....	14
4.4.	Det civila samhällets deltagande	14
4.5.	Stödåtgärder	14
5.	SLUTSATSER OCH UPPFÖLJNING	15

1. INLEDNING

Genom Amsterdamfördraget fick gemenskapens behörighet i invandrings- och asylfrågor. Europeiska rådet efterlyste vid sitt möte i Tammerfors i oktober 1999 en gemensam politik för asylfrågor och invandring. Den skall innehålla fyra huvuddelar: partnerskap med ursprungsländerna, ett gemensamt europeiskt asylsystem, som på längre sikt bör leda till ett gemensamt asyلفörfarande och en enhetlig status för dem som beviljas asyl, rättvis behandling av medborgare i tredje land och en effektivare hantering av migrationsflöden.¹ Betydande framsteg har gjorts i utarbetandet av det övergripande tillvägagångssätt som föreslogs vid detta möte.

I ett meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en invandringspolitik för gemenskapen (KOM(2000)757) lade kommissionen fram sina idéer om ett nytt sätt att hantera migrationsflöden och särskilt om en gemensam politik för rätt till inresa och vistelse av ekonomiska skäl. För att en sådan politik skall bli framgångsrik krävs en effektiv samordning mellan alla berörda parter och att nya åtgärder antas och genomförs på lämpligt sätt både på unionsnivå och i medlemsstaterna. Detta tillvägagångssätt måste ge både ett lämpligt svar på omedelbara behov på kort sikt, men måste också göra det möjligt för berörda instanser att lägga in sina åtgärder på medellång eller lång sikt.

Centralt för denna politik kommer att vara en gemensam rättslig ram. Den rättsliga grunden för denna har redan beslutats av medlemsstaterna (artikel 63 i Amsterdamfördraget). Enligt det detaljerade program som fastställdes i Tammerfors och presenterades i *Halvårsuppdatering av resultattavlan för framstegen i skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen (andra halvåret 2000)*² har kommissionen redan lagt förslag inom ett antal områden som ger de första inslagen i denna ram, vilken kommer att ligga till grunden för den gemensamma invandrings- och asylpolitiken inom de fyra områden som fastställdes i Tammerfors och som alla, enligt den fastställda tidsplanen, skall vara inrättade senast 2004.

När det gäller laglig invandring diskuteras för närvarande ett utkast till direktiv om familjeåterförening inom rådet.³ Kommissionen håller på att utarbeta förslag om rätt till inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare. Det första av dessa är ett utkast till direktiv, som läggs fram tillsammans med detta meddelande, om rätt till inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare av ekonomiska skäl.⁴ När detta direktiv har antagits kommer det att ge gemensamma villkor för rätten till inresa och vistelse för arbetstagare från tredje land som kommer att vara tillämpliga i medlemsstaterna. Det kommer att följas av utkast till direktiv om tredjelandsmedborgares rätt till inresa och vistelse för att studera och följa yrkesutbildning samt ägna sig åt icke-avlönad verksamhet.

Framsteg har också gjorts med att inrätta en rättslig ram för att se till att tredjelandsmedborgare som är lagligt bosatta inom EU behandlas rättvist. Lagstiftning har antagits för att främja likabehandling oavsett ras eller etniskt

¹ SN 200/99 Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15-16 oktober 1999.

² Se halvårsuppdateringen KOM (2000) 782 slutlig av den 23 maj 2001.

³ KOM(2000) 624 ändrad version av den 10 oktober 2000.

⁴ KOM (2001) 386 "Villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att utöva verksamhet som anställd eller egenföretagare".

ursprung och för att bekämpa rasism och diskriminering⁵ samt förslag till ett direktiv om ställningen för tredjelandsmedborgare som är långvarigt bosatta har antagits av kommissionen⁶. Denna lagstiftning kommer att för första gången erbjuda en gemensam ställning för långvarigt bosatta tredjelandsmedborgare, vilket begärdes av Europeiska rådet i Tammerfors.

Vad gäller olaglig invandring och kampen mot människosmuggling och -handel har rådets direktiv antagits vad gäller återsändande av tredjelandsmedborgare⁷, om harmonisering av bötesstraffen för de transportörer som till medlemsstaternas territorium befördrar medborgare i tredje land som saknar de resehandlingar som krävs för inresa⁸ samt om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa och olaglig vistelse⁹. Dessutom håller kommissionen på att utarbeta ett meddelande om den gemensamma kampen mot olaglig invandring, i vilket man kommer att föreslå en omfattande handlingsplan för att samordna och förstärka åtgärder inom detta område. Detta kommer att följas av ett meddelande från kommissionen om en gemenskapspolitik om återsändande.

I slutsatserna i meddelandet om en invandringspolitik för gemenskapen föreslog kommissionen att på grund av migrationsfenomenets många aspekter och eftersom många olika aktörer deltar i hanteringen av migrationen samt att medlemsstaterna har fortsatta ansvar för att genomföra invandringspolitiken, bör en öppen metod för samordningen av gemenskapspolitiken inrättas.

Syftet med det här meddelandet är att lägga fram förslag för antagandet av den öppna samordningsmetoden inom invandringspolitiken. Det är alltså ytterligare ett bidrag från kommissionen till den pågående diskussionen om utarbetandet av en invandringspolitik inom gemenskapen som kommer att förstärkas ännu mer genom de två meddelandena som kommissionen håller på att utarbeta om kampen mot olaglig invandring och om en gemenskapspolitik om återsändande. Det skall också granskas i ljuset av befintliga gemenskapsinitiativ vad gäller rörlighet för arbetstagare, som kommissionens meddelande om en strategi för rörlighet i det europeiska området för forskningsverksamhet¹⁰, och mot bakgrund av uppföljningen av högnivågruppen för kunskaper och rörlighet. Detta meddelande skall framförallt vara ett bidrag till den europeiska konferensen om invandring som skall anordnas av det belgiska ordförandeskapet den 16–17 oktober 2001. Denna konferens är i sig en förberedelse för diskussionerna för att bedöma framstegen i arbetet med att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen som kommer att äga rum vid Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001.

2. ATT ANVÄNDA DEN ÖPPNA SAMORDNINGSMETODEN PÅ INVANDRINGSPOLITIKEN

Det finns ett antal skäl till varför kommissionen anser att ett antagande av en öppen samarbetsmetod vore det lämpligaste sättet att stödja utarbetandet av gemenskapens invandringspolitik. Före 1999 var detta ett område som normalt sett var en mellanstatlig fråga. Genom Amsterdamfördraget (avdelning IV i fördraget, särskilt

⁵ Direktiv 2000/43, EGT L 180, 19.7.2000 och direktiv 2000/78, EGT L 303, 2.12.2000.

⁶ KOM(2001)127.

⁷ Direktiv 2001/40, EGT L 149, 2.6.2001.

⁸ EGT C 269, 20.9.2000, s. 8.

⁹ EGT C 253, 4.9.2000, s. 6.

¹⁰ KOM(2001) 331, 20.6.2001.

artikel 63) överfördes behörighet från EU:s tredje pelare till den första (även om förfarandena inom första pelaren ännu inte är tillämpliga).

Inom denna ram har medlemsstaterna ansvar för ett antal viktiga frågor, särskilt vad gäller rätt till inresa och vistelse för ekonomiska migranter och för att utarbeta och genomföra en integreringspolitik. Invandringen väcker också många känsliga och långtgående frågor som direkt påverkar det civila samhället och som behöver diskuteras öppet både på nationell nivå och unionsnivå för att man skall kunna komma överens om politiska ståndpunkter. Samtidigt kräver migrationflödernas internationella karaktär och sambanden mellan olika aspekter av invandringspolitiken en metod som gör att framstegen i att uppfylla de gemensamma unionsmålen kan utvärderas och anpassas om nödvändigt.

Användningen av en öppen samordningsmetod (särskilt anpassad till invandringsområdet) som ett komplement till det rättsliga nätverket, kommer att göra det möjligt att få fram en blandad unionspolitik som grundas, i alla fall i första skedet, på att man identifierar och utvecklar gemensamma mål som man är överens om kräver ett svar på unionsnivå. Det föreslås att metoden skall genomföras för en inledande period på sex år för att motsvara och täcka den period när den första utvärderingen av tillämpningen av direktivet om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att utöva verksamhet som anställd eller egenföretagare skall göras. Efter denna inledande period och mot bakgrund av samordningsmetoden förbehåller sig kommissionen rätten att lägga fram ytterligare rättsliga instrument när så är lämpligt för att stödja samordningen av den gemensamma politiken.

I fördraget finns klara riktlinjer om de åtgärder som måste prioriteras, särskilt de första fem åren efter ikraftträdandet, och kommissionen arbetar snabbt med att lägga fram de lagstiftningsinstrument som krävs. Emellertid är subsidiaritetsprincipen, som gäller alla delar av unionens åtgärder, av särskild vikt när det gäller skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och detta gäller också behovet av solidaritet bland och mellan medlemsstaterna och gemenskapsinstitutionerna när det gäller att tackla de gränsöverskridande utmaningar som migrationsrörelser medför.

Vid sitt möte i Tammerfors fastställde Europeiska rådet de politiska riktlinjerna och några konkreta mål för utarbetandet av en gemensam politik inom de fyra huvudområdena, nämligen följande:

- Ett enhetligt tillvägagångssätt vad gäller **partnerskap med ursprungsländerna** som beaktar politiska frågor och utvecklingsfrågor samt frågor om mänskliga rättigheter i ursprungsländer och -regioner samt transitländer och -regioner.
- Ett **gemensamt asylsystem inom unionen** som grundas på en fullständig och komplett tillämpning av Genèvekonventionen.
- En kraftfull integreringspolitik för att säkerställa **en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare** som syftar till att ge dem rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med EU-medborgarnas.
- Åtgärder för en effektivare **hantering av migrationsflöden** som grundas på närmare samarbete mellan medlemsstater och med ursprungs- och transitländer.

Den öppna samordningsmetoden kommer att stödja och komplettera den gemenskapslagstiftning som efterfrågas i fördraget och kommer att ge en ram så att man tillsammans med medlemsstaterna kan se över genomförandet av dessa rättsliga instrument. Vad gäller rätten till inresa och vistelse för till exempel ekonomiska migranter kommer nationella åtgärder att antas av medlemsstaterna med beaktande av de kriterier som fastställs i direktivet. Dessa kommer bland annat att gälla antalet migranter som tillåts under en viss tidsperiod, inrättandet av horisontella utvärderingsprogram, fastställande av varaktigheten för uppehållstillstånd som utfärdats enligt direktivet och andra frågor som måste anmälas till kommissionen. Därför behövs förfaranden för att säkerställa att den praktiska tillämpningen av gemenskapslagstiftningen inom detta område är enhetlig och att gemensamma normer används samt för att underlätta kontrollen av genomförandet så att man utifrån detta därefter kan utvärdera deras effekt på gemenskapens invandringspolitik.

Dessutom finns det ett antal större frågor som kommissionen tror att det kan vara värdefullt att diskutera i samband med den gemensamma lagstiftningen, vilket kommer att bidra till utvärderingen av hur effektiva åtgärderna är och för att ta fram praxis som kan vara till hjälp i andra situationer i medlemsstaterna. Dessa kan omfatta kriterierna för att inrätta horisontella utvärderingsprogram och under vilka villkor de genomförs, de strukturer som inrättas i varje medlemsstat för att få med arbetsmarknadens parter i utvärderingen av tredjelandsmedborgares ekonomiska behov, jämförelse av rekryteringsförfaranden, särskilt i ursprungsländer samt om ytterligare samarbete mellan medlemsstaterna vore värdefullt. Dessa uppgifter skall genomföras i enlighet med bestämmelserna i fördraget och framförallt med dess avdelning VIII om sysselsättning.

Kommissionen har för avsikt att utföra sin roll fullständigt i genomförandet av den öppna samordningsmetoden. Den kommer att fortsätta arbetet med att utveckla lagstiftningsprogrammet som man kom överens om i Tammerfors genom att se till att alla relevanta förslag läggs fram senast 2004 i enlighet med tidsplanen i resultatavlan. Samtidigt kommer kommissionen att som ett komplement till fastställandet av den rättsliga ramen stödja genomförandet av den öppna samordningsmetoden genom att lägga fram förslag till riktlinjer för unionen, säkerställa samordning mellan de olika medlemsstaternas nationella politik, utbyte av god praxis och utvärdering av gemenskapspolitikens effekter, även genom regelbundna samråd med berörda tredjeländer.

3. RIKTLINJER OM INVANDRING

Nyckelinslaget i den öppna samordningsmetoden är att rådet antar fleråriga riktlinjer för unionen tillsammans med särskilda tidsplaner för att uppnå målen på kort, medellång och lång sikt. Dessa riktlinjer skall därefter överföras till nationell politik genom att särskilda mål fastställs, med beaktande av nationella och regionala skillnader. Inom ramen för slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors och i ljuset av de förslag som lades fram av kommissionen i dess meddelande om en invandringspolitik för gemenskapen, föreslår kommissionen att riktlinjer först och främst fastställs inom följande områden: hantering av migrationsflöden, rätt till inresa och vistelse för ekonomiska migranter, samt partnerskap med tredjeland och integrering av tredjelandsmedborgare. Dessa första riktlinjer bör kunna antas av rådet under 2002 och kan ses över årligen om så är nödvändigt inom ramen för den öppna samordningsmetoden.

Tillgången på jämförbar statistik är ytterst viktig för att den gemensamma invandringspolitiken skall kunna kontrolleras och utvärderas på ett effektivt sätt.

I kommissionens arbetsdokument om utbyte av statistik för asyl och migration¹¹ rekommenderas att en insamlingsfunktion för relevant statistik inom gemenskapen rörande laglig migration upprättas för detta ändamål. För närvarande samlar Eurostat in uppgifter om migration inom sina demografiska undersökningar. Även om uppgifterna som samlas in ger upplysningar om de demografiska kännetecknen hos personer som vill resa in och bosätta sig inom unionen, visar de inte orsakerna till invandringen eller hur länge den skall vara. Dessutom är insamlingen mycket olika i medlemsstaterna vad gäller källor, definitioner och täckning, medan uppgifterna endast samlas in en gång om året. Kommissionen har beställt en undersökning om det i medlemsstaterna finns uppgifter tillgängliga om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för att inrätta en månatlig insamling av uppgifter om inresa. Med tanke på vikten av en gemensam invandringspolitik, kommer detta arbete att vara en av nyckelåtgärderna i den handlingsplan som begärts av rådet i dess slutsatser om gemensam analys och förbättrat utbyte av statistik för asyl och migration.¹² Det kommer att vara viktigt för medlemsstaterna att helt stödja denna handlingsplan. Nedan lämnas förslag om de frågor som skulle kunna tas upp i dessa riktlinjer. Varje år kan man komma överens om övergripande mål inom unionen och därefter kan medlemsstaterna fastställa sina nationella mål.

3.1. Hantering av migrationsflöden

Interaktionen mellan de olika aspekterna av invandringspolitiken – humanitära och ekonomiska aspekter, olaglig invandring och människohandel – och behovet av att behandla var och en av dem separat, men ändå ta hänsyn till banden mellan dem, innebär att åtgärder behövs för att främja samarbete både inom och mellan medlemsstater och också med tredje länder samt att underlätta utbyte av information och know-how. Med tanke på hur invandringen påverkar den demografiska situationen inom unionen måste lämpliga förfaranden fastställas för att säkerställa banden med beslutsfattandet inom andra områden, framförallt de ekonomiska och sociala områdena.

Riktlinje 1: Att utarbeta ett heltäckande och samordnat tillvägagångssätt vad gäller hantering av invandring på nationell nivå genom att se till att följande sker:

- Hänsyn tas till banden och interaktionen mellan olika typer av migrationsflöden: personer som fått tillstånd av humanitära skäl, för anställning eller verksamhet som egen företagare, för studier eller yrkesutbildning, eller som turister eller annan icke-avlönad verksamhet. Detta kan omfatta utvärdering från de behöriga organen av effekterna som öppnande av den ekonomiska migrationen kan få på asylansökningar och olaglig invandring. Sambandet mellan strategier för att bekämpa svart arbete och migrationstryck, balans mellan de resurser som krävs för att integrera invandrarna jämfört med deras bidrag till den ekonomiska och sociala utvecklingen. Den måste också stå i samklang med utrikespolitiken och utvecklingspolitiken.

¹¹ SEK (2001) 602.

¹² 7973/01 ASIM 10, antagna av rådet (rättsliga och inrikes frågor) i maj 2001.

- Medlemsstaterna stödjer fullt ut förbättringen av det pågående arbetet med insamling och analys av statistik om invandring för att genomföra den handlingsplan som skall antas av rådet.

Riktlinje 2: Förbättra tillgänglig information om de rättsliga möjligheterna för rätt till inresa och vistelse inom EU och konsekvenserna av att använda olagliga kanaler särskilt genom att:

- utarbeta informationstjänster i tredje länder om lagliga sätt att erhålla rätt till inresa och vistelse inom unionen för tredjelandsmedborgare i dessa länder, även information om förfarandena för att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd, till exempel genom att inrätta webbplatser, informationsbyråer och särskilda reklaminsatser,
- främja samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaternas konsulärtjänster i ursprungsländerna, särskilt vad gäller viseringspolitik, för att uppnå större effektivitet, insyn och enhetlighet mellan medlemsstaterna när det gäller behandlingen av ansökningar om rätt till inresa och vistelse i unionen och
- i samarbete med tredje länder utarbeta kampanjer för att höja medvetenheten om riskerna att bli offer för människosmuggling och -handel.

Riktlinje 3: Stärka kampen mot olaglig invandring, människosmuggling och -handel genom att stödja följande åtgärder:

- Främja ett tillvägagångssätt som grundas på enhetlighet och balans mellan humanitärt ansvar, laglig invandring och kampen mot kriminella nätverk för människosmuggling och -handel.
- Påbörja åtgärder för att spåra olagliga rörelser från ursprungsländer och -regioner via transitländer till destinationsländer.
- Utifrån befintlig och kommande gemenskapslagstiftning anta lämpliga påföljdsnivåer för kriminell verksamhet som hör samman med olagliga migrationsflöden eller människohandel och öka kostnaden för olaglig invandring och människohandel genom att anta åtgärder som berövar smugglare och människohandlare olagligt uppnådda ekonomiska fördelar.
- Främja det praktiska genomförandet av samarbete före gränserna och andra åtgärder samt förstärka kontrollerna vid unionens yttre gränser inom ramen för gemensamma bestämmelser och normer.

3.2. Rätt till inresa och vistelse för ekonomiska migranter

Som ett svar på ökande arbetskraftsbrist håller nu flera medlemsstater på att aktivt rekrytera ekonomiska migranter, även högutbildade arbetstagare, som till exempel forskare och specialister från universitet. När det gäller den åldrande och minskande befolkningen anser kommissionen att det är nödvändigt att se över användningen av lagliga kanaler för att ge tredjelandsmedborgare rätt till inresa och vistelse för att möta arbetsmarknadens behov, men den är också medveten om den eventuellt skadliga effekten på ursprungsländerna eftersom detta kan uppmuntra kunskapsflykt. Därför är kommissionen övertygad om att rätt till inresa och vistelse för ekonomiska migranter i största möjliga utsträckning skall ges i partnerskap med

ursprungsländerna och inom ramen för unionens sysselsättningsstrategi samt på ett öppet och enhetligt sätt som grundas på de förfaranden som anges i den föreslagna gemenskapslagstiftningen om tredjelandsmedborgares rätt till inresa och vistelse för att utöva yrkesverksamhet.¹³ I denna lagstiftning fastslås de förfaranden och villkor genom vilka tredjelandsmedborgare skall ges tillträde till arbetsmarknaden, men den omfattar inte kvantitativa mål eller kvoter. Medlemsstaterna är ansvariga för urvalet av ekonomiska migranter och för att bestämma hur många som behövs för att klara av de nationella behoven. Detta innebär att ansvaret för att behandla arbetsmarknadsaspekterna inom invandringen borde ligga hos de organ som ansvarar för att genomföra den europeiska sysselsättningsstrategin både inom medlemsstaterna och på gemenskapsnivå.

Dessutom anser kommissionen att en öppnare politik för rätt till inresa och vistelse skall åtföljas av ytterligare åtgärder för att eliminera svart arbete som i sig uppmuntrar till olaglig invandring, människosmuggling och -handel.

Riktlinje 4: Att inrätta en enhetlig och öppen politik och förfaranden för att öppna arbetsmarknaden för tredjelandsmedborgare inom ramen för den europeiska sysselsättningsstrategin. Medlemsstaterna skall säkerställa att

- förfarandena för att genomföra den europeiska sysselsättningsstrategin lämpar sig för att hantera det bidrag migranterna kan innebära på arbetsmarknaden, de förändringar som kan komma att behövas för detta syfte skall beslutas i samråd med arbetsmarknadens parter, invandrarsammanslutningar och andra berörda organisationer. I detta sammanhang skall hänsyn tas till den kapacitet och de resurser som finns för mottagande och integrering av nyanlända samt till situationen för tredjelandsmedborgare som redan är bosatta i medlemsstaten i fråga, till exempel personer som mottagits genom familjeåterförening eller personer som åtnjuter tillfälligt skydd,
- att nationell lagstiftning finns eller antas som ger tydliga och öppna förfaranden för att välja ut ansökningar från tredjelandsmedborgare för att komma in på arbetsmarknaden i de olika kategorier som fastställts,
- att åtgärder antas för att säkerställa att anmälningsskyldigheten till kommissionen enligt artikel 30 i utkastet till direktiv om tredjelandsmedborgares anställning uppfylls, så att åsiktsutbyte sker som kan leda till ytterligare åtgärder inom gemenskapens invandringspolitik,¹⁴
- att full överensstämmelse finns med nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning vad gäller tredjelandsmedborgares sysselsättning, särskilt vad gäller kampen mot svart arbete,
- att särskild uppmärksamhet ägnas kvinnornas situation och behov. De utgör en ökande del av de invandrare som söker rätt till inresa och vistelse i EU för att arbeta.

¹³ KOM (2001) 386 "Villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att utöva verksamhet som anställd eller egenföretagare".

¹⁴ KOM (2001) 386 "Villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att utöva verksamhet som anställd eller egenföretagare".

3.3. Partnerskap med tredje länder

EU vill arbeta genom partnerskap i sina förbindelser med tredje länder, både vad gäller politiska, ekonomiska och sociala dimensioner. Det övergripande tillvägagångssätt som föreslogs av Europeiska rådet i Tammerfors omfattar mänskliga rättigheter och utvecklingsfrågor i ursprungsländer och -regioner samt i transitländer och -regioner. För att främja samarbetet med tredje länder vad gäller migrationsflöden inom ramen för en strukturerad och sammanhållen dialog har Europeiska rådet rekommenderat att partnerskap skall utvecklas både på nationell nivå och på unionsnivå. I ett första skede måste båda parter fastställa de viktigaste områden som dialogen skall inriktas på och de effektivaste sätten att utveckla det inom ramen för befintliga och kommande överenskommelser om partnerskap samt forum för att säkerställa att invandringsfrågor behandlas på ett enhetligt sätt.

Riktlinje 5: Att integrera invandringsfrågor i förbindelserna med tredje land, särskilt med ursprungsländer, bland annat genom att

- beakta invandringsaspekten i det berörda tredje landet när utvecklings- och samarbetsprogram planeras och genomförs, bland annat vad gäller utbildning och för att försäkra sig om lika möjligheter för kvinnor och män,
- att stödja åtgärder för att optimera den positiva effekten av invandringen som en utvecklingsfaktor för ursprungslandet (t.ex. effekten av överföringar från medborgare som bor utomlands) medan man minimerar de negativa effekterna (framförallt kunskapsflykten),
- att söka sätt att stödja rörlighetsmönster mellan EU:s medlemsstater och tredje länder för att uppmuntra invandrare att behålla och utveckla sina förbindelser med sitt ursprungsland.¹⁵ Bland de områden som kan granskas kan nämnas
 - att se över lagstiftning som begränsar möjligheten för invandrare att röra sig fritt mellan bostättningslandet och ursprungslandet,
 - att uppmuntra invandrare att ta del i utvecklingsprojekt, företag och utbildningsaktiviteter i sitt ursprungsland,
 - ekonomiskt bistånd och annat stöd, även riskkapital, för att hjälpa återvändande invandrare att åter bosätta sig i sitt ursprungsland.
- Stödja åtgärder för att avråda tredjelandsmedborgare som inte fått tillstånd till inresa till och vistelse inom EU från att invandra, särskilt inom en ram som omfattar att politik för laglig invandring från det berörda landet utarbetas.
- Stödja tredje länders ansträngningar att hantera migrationsflöden och utarbeta lagstiftning och strukturer som följer internationell standard.

¹⁵ Som ett exempel från kommissionens förslag om ett nytt ramprogram för forskning 2002–2006 (KOM(2001)94) kan nämnas Marie Curie-stipendierna vars syfte är att dra till sig forskare från tredje länder. Här ingår, när det gäller tillväxtekonomier och utvecklingsländer, åtgärder för att hjälpa stipendiater att återvända till ursprungslandet.

- Stödja åtgärder för att hjälpa offer för människosmuggling eller -handel att återintegreras i sitt ursprungsland.

3.4. Integrering av tredjelandsmedborgare

Vikten av att integrera tredjelandsmedborgare i samhället betonades av Europeiska rådet vid dess möte i Tammerfors. Med tanke på integrationspolitikens mångfacetterade natur och i vilken utsträckning olika samhällssektorer är involverade i genomförandet av den är detta en stor utmaning, både för de politiska ledarna och för det civila samhället. Det skulle kunna sägas att perspektiven för en framgångsrik invandringspolitik inom gemenskapen beror på i vilken utsträckning invandrarna integreras i sitt värdland. Om man misslyckas med att bygga upp ett inkluderande och tolerant samhälle, som gör det möjligt för etniska minoriteter att leva i harmoni med den lokala befolkningen, som de utgör en del av, kommer detta att leda till diskriminering, social utslagning och uppkomsten av rasism och främlingsfientlighet.

Att utarbeta lämpliga strategier för integrering är medlemsstaternas ansvar och i detta arbete har myndigheter och andra aktörer på lokal och kommunal nivå en viktig uppgift att fylla. Allt eftersom andelen personer med utländska medborgarskap utvecklas i medlemsstaternas befolkning och inför kommande ökningar, är det nödvändigt att göra samordnade och underbyggda ansträngningar för att se till att invandrarna integreras socialt.

Dessa ansträngningar skall komplettera de nationella åtgärderna inom ramen för de europeiska sysselsättningsriktlinjerna och vara i överensstämmelse med de mål som Europeiska rådet i Nice stödde angående den sociala integreringen. Därför behövs lämpliga åtgärder för att bemöta behoven hos etniska minoriteter och invandrade arbetstagare vad gäller deras integrering på arbetsmarknaden och nationella mål skall upprättas där så är lämpligt för detta mål (sysselsättningsriktlinje 7). Medlemsstaterna skall också främja social integrering för kvinnor och män som riskerar att råka ut för permanent fattigdom eftersom de tillhör en grupp som har särskilda integreringsproblem (mål från toppmötet i Nice).

Riktlinje 6: Att säkerställa att en integrationspolitik utarbetas för tredjelandsmedborgare som är lagligt bosatta inom EU:s medlemsstater, särskilt genom att:

- Fastställa prioriteringar och resurser för att utveckla en övergripande politik för att säkerställa att invandrarna integreras i samhället.
- Inrätta en ram för att få med lokala och regionala aktörer, arbetsmarknadens parter, det civila samhället och invandrarna själva i arbetet med att utarbeta och genomföra den nationella strategin.
- Att främja invandrarernas integrering genom informationskampanjer och kampanjer för att höja medvetenheten i samarbete med alla berörda.
- Att utarbeta särskilda åtgärder som riktas mot social och ekonomisk integrering för kvinnor och andra generationens invandrare.

- Att utarbeta program för bosättning för nya invandrare och deras familjer, även lämplig språkutbildning och information om den kulturella, politiska och sociala verkligheten i de berörda länderna samt om medborgarskapets innebörd och de grundläggande europeiska värderingarna.
- Att utarbeta åtgärder för att ge social och ekonomiskt stöd samt stöd inom hälsoområdet, till personer som fallit offer för människosmuggling eller -handel under deras vistelse inom EU.
- Att undersöka giltigheten medborgarskap genom att fastställa vilka rättigheterna och skyldigheterna är som säkerställer likabehandling av tredjelandsmedborgare som är lagligt bosatta i den aktuella medlemsstaten.

4. INSTRUMENT OCH METODER

4.1. Nationella handlingsplaner

För att genomföra alla riktlinjer om invandring skall medlemsstaterna utarbeta nationella handlingsplaner som kommer att ses över och anpassas årligen. Handlingsplanerna skall bestå av två delar med både en översikt över resultaten av de åtgärder som gjorts under föregående år jämfört med riktlinjerna och förslag för genomförandet av riktlinjer om invandring under det kommande året.

Inom översynen skall de nationella handlingsplanerna ge statistik om antalet tredjelandsmedborgare som fått rätt till inresa och vistelse under det senaste året samt deras situation. Informationen skall anges efter kategori och omfatta den relevanta information som finns i de nationella handlingsplanerna om sysselsättning. Detta avsnitt skall innehålla kommentarer om det samarbete som skett mellan nationella, regionala och lokala myndigheter, arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer och invandrarna själva och om effektiviteten i deras deltagande i planeringen och genomförandet av invandringspolitiken. Det måste också finnas information om interaktionen mellan de olika vidtagna åtgärderna och mellan lagliga och olagliga flöden. Information skall lämnas om vilka resurser som används och om intressanta erfarenheter och god praxis som har identifierats samt om problem som uppstått, särskilt där man känner att lösningar borde sökas på unionsnivå. Denna del av rapporten skall också innehålla information om genomförandet av relevanta gemenskapsdirektiv, hur de har överförts till nationell lagstiftning och en översikt av effekterna av denna lagstiftning på den nationella situationen.

I den andra delen av planen skall medlemsstaterna beskriva vilka åtgärder de avser att vidta på nationell, lokal och regional nivå (efter vad som är lämpligt) för att genomföra riktlinjerna för året i fråga, vilka de nationella målen är för riktlinjerna och vilken tidsplan som föreslås. Här skall också finnas, när så är lämpligt, hänvisningar till deras beräkningar om arbetsmarknadens behov av invandrad arbetskraft i enlighet med de nationella handlingsplanerna om sysselsättning.

Handlingsplanerna kommer att vara grundvalen för en övergripande utvärdering av genomförandet av den gemensamma politiken och de resultat som har uppnåtts och en grund för hur riktlinjerna skall utvecklas för att återspegla de föränderliga behoven. Utifrån dessa rapporter kommer kommissionen att utarbeta en sammanfattande rapport i vilken man påpekar gemensamma problem och fastställer områden där lösningar på unionsnivå kan vara lämpliga. Utarbetandet av denna

rapport kommer att samordnas med motsvarande rapporter om sysselsättning och social integrering.

4.2. Att utarbeta och utvärdera gemenskapens invandringsspolitik

Kommissionen kommer att vara aktiv när det gäller att stödja och utarbeta den gemensamma invandringsspolitiken särskilt vad gäller att lägga fram gemenskapslagstiftning när så är nödvändigt, att förbereda förslag till riktlinjer och för att främja samarbete, utbyte av god praxis, utvärdering och kontroll. I detta syfte kommer kommissionen att vidta omfattande samråd med högre tjänstemän, experter på invandringssfrågor från medlemsstaterna, representanter för arbetsmarknadens parter och lokala och regionala myndigheter, experter på särskilda frågor som behandlas samt med andra representanter från det civila samhället – detta genom lämpliga arrangemang i kommittéer och arbetsgrupper.

Det är viktigt att kandidatländerna informeras om detta förfarande och inbegrips så tidigt som möjligt i den öppna samordningsmetoden före anslutningen, genom lämpliga arrangemang. Detta kommer att bli en god förberedelse för anslutningen genom att kandidatländerna görs bekanta med gemenskapens politik och arbetsmetoder. Detta kommer att innebära att kandidatländerna kommer att omfattas av processen, särskilt genom att de deltar i kommittéer och arbetsgrupper som kommer att inrättas.

Kommissionens verksamhet kommer att omfatta följande:

- Kontrollera den praktiska tillämpningen av lagstiftningen inom området, särskilt för att säkerställa enhetligheten mellan medlemsstaterna.
- Föreslå nya lagstiftningsinitiativ när så är nödvändigt för att genomföra den gemensamma politiken.
- Främja utbyte av information, erfarenheter och god praxis mellan medlemsstaterna.
- Utarbeta de riktlinjer som skall godkännas av rådet.
- Kontrollera och utvärdera genomförandet av riktlinjerna, även genom en sammanfattande rapport till rådet som grundas på en analys av de nationella rapporterna, och med rekommendationer om hur den gemensamma invandringsspolitiken skall utvecklas, även vad gäller översyn av riktlinjerna.
- Undersöka möjligheten och lämpligheten i att reformera och utöka EURES-nätet för att ge information om arbetstillfällen samt arbets- och levnadsvillkor för tredjelandsmedborgare som söker arbete inom EU.
- Integrera invandringssfrågor i förbindelserna med tredje land särskilt när landsstrategier utarbetas (landsstrategidokument osv.).

Genom att arbeta på detta sätt kommer kommissionen att säkerställa att invandringsspolitiken kompletteras och stämmer överens med andra inre och yttre politikområden, särskilt med hur ekonomin i Europa utvecklas, med sysselsättningsstrategin samt med sociala frågor som den sociala integreringen och

gemenskapens icke-diskrimineringsstrategi så att dessa förstärker varandra ömsesidigt mot bakgrund av en hållbar utveckling. Invandringsspolitiken skall också främja jämställdheten mellan kvinnor och män i enlighet med artikel 2 i fördraget. Vad gäller utrikespolitiken kommer en enhetlighet att bibehållas genom EU:s yttre förbindelser och biståndspolitiken. Kommissionen kommer, när så är lämpligt, att samarbeta med andra organ och kommittéer som behandlar relevanta frågor som Sysselsättningskommittén och Kommittén för socialt skydd.

4.3. Gemenskapsinstitutionernas deltagande

Eftersom invandringsspolitiken är mångfacetterad bör Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén inbegripas i utarbetandet och genomförandet av gemenskapens invandringsspolitik. Kommissionen kommer också att lägga fram den årliga rapporten om invandring för institutionerna, tillsammans med riktlinjerna om invandring.

I samråd med institutionerna skall man överväga hur dessa på effektivaste sätt kan komma med samordningen på unionsnivå så att de kan lämna sitt bidrag fullt ut.

4.4. Det civila samhällets deltagande

Ett aktivt deltagande från politiker, arbetsmarknadens parter, regionala och lokala aktörer och andra berörda organisationer, som icke-statliga organisationer och invandrarorganisationer som intressenter, media – både på nationell nivå och på unionsnivå – är ytterst viktigt för att politiken skall bli framgångsrik och för att målen i riktlinjerna skall uppfyllas. Medlemsstaterna uppmanas att vidta nödvändiga åtgärder för att se till att detta sker på nationell nivå. Kommissionen kommer att vidta åtgärder för att få igång en dialog med det civila samhället på unionsnivå.

4.5. Stödåtgärder

Kommissionen kommer att ha en viktig uppgift i att kontrollera och utvärdera den gemensamma politiken, i att främja samarbetet, både mellan medlemsstaterna och mellan de olika berörda aktörerna samt i att fastställa och uppmuntra utbytet av god praxis. Detta kommer att vara ett viktigt inslag när ett gemensamt tillvägagångssätt skall tas fram och för att fastställa bästa standard och uppmuntra konvergensen mellan praxis och förfaranden. Administrativt samarbete kommer att underlättas genom det föreslagna åtgärdsprogrammet för administrativt samarbete vad gäller yttre gränser samt visum-, asyl- och invandringsområdet (Argus),¹⁶ som efterträder Odysseusprogrammet.

Kommissionen anser dock att ett bredare program är nödvändigt för att underlätta utbytet av information och god praxis bland alla de myndigheter och organ som är berörda, särskilt vad gäller integreringen av tredjelandsmedborgare och för att erbjuda stöd för åtgärder som är avsedda att pröva och utveckla initiativ på unionsnivå vad gäller invandringsspolitiken. Som framgår av dess meddelande om en gemensam invandringsspolitik har den därför för avsikt att lägga fram förslag om ett särskilt handlingsprogram för gemenskapen som ett komplement till gemenskapens handlingsprogram för att bekämpa diskriminering och främja social integrering.

¹⁶ KOM (2001)... "Förslag till rådets beslut om antagande av ett åtgärdsprogram för administrativt samarbete vad gäller yttre gränser samt visum-, asyl- och invandringsområdet (Argus)

Syftet är att stödja lagstiftning och utarbetandet av politik inom en ram på unionsnivå genom en förbättring av kunskap, alla inblandades kapacitet och en höjning av medvetenheten vad gäller integreringsstrategier. Ett antal nyckelområden kommer att betonas och programmet kommer att koncentreras på utarbetandet av ett övergripande tillvägagångssätt och på att mobilisera alla som berörs av genomförandet av politiken. Programmet kommer framförallt att stödja utvärderingen av hur effektiv politik, lagstiftning och praxis är och hur dessa sprids. Dessutom ingår utarbetande av bänkmärken och indikatorer, syftet att utveckla vissa aktörers kapacitet genom ett gränsöverskridande informationsutbyte och stöd för åtgärder på unionsnivå samt slutligen insatser för att höja medvetenheten hos opinionsbildare.

5. SLUTSATSER OCH UPPFÖLJNING

Med detta meddelande försöker kommissionen att mer detaljerat redogöra för förslagen om genomförande av en gemensam invandringspolitik som presenterades kortfattat i meddelandet om gemenskapens invandringspolitik. På detta sätt vill den lämna ett konkret bidrag till den interinstitutionella konferensen om invandring som ordförandeskapet anordnar den 16–17 oktober 2001.

När förslagen för samordningsmetoden har granskats av rådet, eventuellt vid toppmötet i Laeken i december 2001, kommer kommissionens första prioritering att vara att se över förslagen i avsnitt 3 ovan om unionens riktlinjer om invandring och planen över innehållet i de nationella handlingsplanerna (avsnitt 4.1 ovan) och att upprätta förslag om dessa för godkännande i rådet så fort som möjligt under 2002. Medlemsstaterna kommer därefter att uppmanas att utarbeta sina första handlingsplaner om invandring.