KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.1.2005
KOM(2004) 811 endelig

GRØNBOG

OM EN EU-METODE TIL AT STYRE ØKONOMISK MIGRATION

(forelagt af Kommissionen)

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning 3

2. Udvikling af en EU-tilgang til arbejdskraftmigration 5

2.1. Hvilken grad af harmonisering bør EU sigte på? 5

2.2. Indrejseprocedurer for lønmodtagere 6

2.2.1 Præference for det indenlandske arbejdsmarked 6

2.2.2 Indrejsesystemer 7

2.3. Indrejseprocedurer for selvstændige 9

2.4. Ansøgning om arbejds- og opholdstilladelse 9

2.5. Mulighed for at skifte arbejdsgiver/sektor 10

2.6. Rettigheder 10

2.7. Ledsageforanstaltninger: integration, frivillig tilbagevenden og samarbejde med tredjelande 11

3. Konklusion 12

Bilag 13

1. INDLEDNING

Formålet med denne grønbog er at starte en grundig diskussion, der involverer EU-institutionerne, medlemsstaterne og civilsamfundet, om den mest hensigtsmæssige udformning af fællesskabsregler for at modtage økonomiske migranter og om fordelene ved at vedtage en sådan fælles ramme. Kommissionen vil organisere en offentlig høring i 2005 med henblik på at diskutere dette spørgsmål med alle forskellige involverede interessenter.

Denne grønbog vedrører indrejseprocedurer for økonomiske migranter fra tredjelande og behandler ikke den frie bevægelighed for EU-statsborgere inden for Unionen. Diskussionen om gennemførelsen af det fælles arbejdsmarked i Fællesskabet finder sted i en anden sammenhæng.

Artikel 63, stk. 3, i EF-traktaten fastsætter, at Rådet vedtager *"foranstaltninger vedrørende indvandringspolitikken på følgende områder: a) betingelser for indrejse og ophold og standarder for procedurer for medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisa og opholdstilladelser"*. Siden Det Europæiske Råd i Tammerfors i oktober 1999 har Kommissionen forsøgt at starte en grundig diskussion om et strategisk projekt om økonomisk migration. I 2001 vedtog Kommissionen et forslag til direktiv om *"betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed*"[1]. Mens de andre europæiske institutioner afgav positive udtalelser[2], blev forslaget kun genstand for førstebehandling i Rådet.

Kommissionen mener, at dette spørgsmål nu bør tages op igen i lyset af udviklingen på indvandringsområdet i de sidste tre år. På det politiske plan understregede Det Europæiske Råd i Thessaloniki den 19. og 20. juli 2003 "*behovet for at finde frem til lovlige måder, hvorpå tredjelandsstatsborgere kan flytte til EU under hensyntagen til medlemsstaternes modtagekapacitet[...]"*. Traktaten om en forfatning for Europa, som Det Europæiske Råd nåede enighed om i Bruxelles den 17. og 18. juni 2004, fastsætter: *"Unionen udformer en fælles indvandringspolitik med henblik på at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme i alle faser [...]"*[3].

I erkendelse af virkningerne af en faldende og aldrende befolkning på økonomien fremhævede Kommissionen behovet for at få et overblik over indvandringspolitikken på lang sigt[4], særlig i lyset af de implikationer, en strategi for økonomisk migration kan få for konkurrenceevnen og derfor for realiseringen af Lissabon-målene. Denne trend i samfundet har tilskyndet til debatten om indvandringen til EU, men ændrer ikke det forhold, at medlemsstaterne har ansvaret for at afgøre, hvor mange indvandrere der skal have lov til indrejse. Selv om beskæftigelsesmålene fra Lissabon nås i 2010, vil de samlede beskæftigelsesniveauer faktisk falde som følge af den demografiske udvikling. Med de nuværende indvandringsstrømme vil faldet i EU-25's erhvervsaktive befolkning mellem 2010 og 2030 medføre en reduktion af antallet af beskæftigede på omkring 20 mio. En sådan udvikling vil få en voldsom virkning på den samlede økonomiske vækst, det indre markeds virkemåde og de europæiske virksomheders konkurrenceevne.

---

1 KOM(2001) 386.

2 Udtalelser fra: Europa-Parlamentet af 12.2.2003 (A5-0010/2003); Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg af 16.1.2002 (SOC/084, CES 28/2002); Regionsudvalget af 13.3.2002 (CdR 386/2001).

3 Artikel III-267.

4 KOM(2003) 336.

Indvandring er i sig selv ikke en løsning på den demografiske aldring, men i denne situation vil der i stigende grad blive behov for varige indvandringsstrømme for at dække behovene på arbejdsmarkedet i EU og sikre Europas velstand. Desuden har indvandring en voksende virkning på entreprenørskab. EU skal også tage hensyn til den kendsgerning, at de vigtigste regioner i verden allerede konkurrerer om at tiltrække migranter for at opfylde behovene i deres økonomier. Dette fremhæver betydningen af at sikre, at en EU-politik for økonomisk migration skaber en sikker retsstatus og et garanteret sæt af rettigheder for at hjælpe dem, der får lov til indrejse.

Behovet for et europæisk strategisk initiativ forstærkes desuden af den kendsgerning, at migrationsstrømmene i mangel af et sådant initiativ med større sandsynlighed kan finde sted uden om de nationale regler og love. I mangel af fælles kriterier for økonomiske migranters indrejse vil der derfor ske en stigning i antallet af tredjelandsstatsborgere, der kommer ulovligt ind i EU uden nogen garanti for at have et officielt job - og dermed for at integreres i vores samfund.

I denne sammenhæng anerkender Kommissionen fuldt ud, at medlemsstaterne træffer beslutning om, hvor mange økonomiske migranter der kan indrejse for at søge et arbejde. I udkast til traktat om en forfatning for Europa hedder det: *"Denne artikel* [III-267] *berører ikke medlemsstaternes ret til at fastlægge, hvor mange tredjelandsstatsborgere der kan indrejse fra tredjelande på deres område for at søge et arbejde som lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende"*. Beslutninger om at give sådanne tredjelandsstatsborgere indrejse har imidlertid betydning for andre medlemsstater (ret til at rejse inden for Schengen-området, at præstere tjenesteydelser i andre medlemsstater, at flytte til andre medlemsstater, når de har fået status som fastboende; virkningerne på EU's arbejdsmarked som følge af indrejse af arbejdstagere fra tredjelande), og EU har internationale forpligtelser i relation til visse kategorier af økonomiske migranter. Kommissionen mener derfor, at der er gode argumenter for at aftale gennemsigtige og mere harmoniserede fælles regler og kriterier på EU-plan for at modtage økonomiske migranter.

Ovenstående, sammen med en vurdering af fordelene ved at vedtage foranstaltninger på EU-plan, er det grundlag, som eventuelle initiativer på dette område skal baseres på. Endvidere bør eventuelle vedtagne foranstaltninger indebære, at den administrative byrde for medlemsstaterne og tredjelandsstatsborgere begrænses til det mindst mulige.

Formålet med denne grønbog er derfor hverken at beskrive politikkerne i EU-25 eller at sammenligne dem med politikkerne i andre dele af verden. Formålet er at identificere de vigtigste aktuelle problemstillinger og mulige optioner for en rammelovgivning på EU-plan for økonomisk migration. Kommissionen har i denne forbindelse taget hensyn til de forbehold og bekymringer, som medlemsstaterne gav udtryk for under diskussionerne af direktivforslaget fra 2001, og fremlægger forslag til alternativer.

I Haag-programmet understregede Det Europæiske Råd den 4.-5. november 2004 endelig vigtigheden af debatten om grønbogen, der - sammen med bedste praksis i medlemsstaterne og deres relevans for implementeringen af Lissabon-strategien - bør danne grundlag for *"en politikplan for lovlig migration, herunder indrejseprocedurer, der gør det muligt at reagere hurtigt på udsving i efterspørgslen efter vandrende arbejdskraft på arbejdsmarkedet*[5]*"*. Kommissionen vil fremlægge en sådan plan inden udgangen af 2005.

---

[5] Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd, bilag I, punkt III 1.4.

2. UDVIKLING AF EN EU-TILGANG TIL ARBEJDSKRAFTMIGRATION

Diskussionerne om den fremtidige europæiske politik for økonomisk migration bør efter Kommissionens opfattelse fokusere på nogle indbyrdes afhængige nøglespørgsmål, selv om de ikke dækker alle problemstillinger. De foreslåede optioner kan kombineres på flere måder alt efter det resultat, man vil opnå.

2.1. Hvilken grad af harmonisering bør EU sigte på?

Da tredjelandsstatsborgeres adgang til arbejdsmarkedet er et yderst følsomt spørgsmål, finder Kommissionen, at en fællesskabspolitik på dette område, hvis den skal blive en succes, kun kan iværksættes skridtvis for at lette en gradvis og glat overgang fra nationale regler til EU-regler. EU-regler for økonomiske migranters indrejse bør derfor betragtes som det "første lovgivningsskridt" og fastsætte visse fælles definitioner, kriterier og procedurer, samtidig med at medlemsstaterne får råderum til at tilpasse sig de særlige behov på deres arbejdsmarkeder. Det er vigtigt at minde om, at udkast til traktat om en forfatning for Europa overlader det til medlemsstaterne at bestemme, hvor mange personer der kan få indrejse for at søge et arbejde. En samordningsmetode, hvorefter de medlemsstater, der anvender nationale kvoter, informerer Kommissionen om implementeringen og resultaterne af deres politikker, kunne være nyttig med henblik på at vurdere de samlede behov på EU-arbejdsmarkedet og bidrage til at skabe en fælles EU-politik for lovlig migration og til en mere effektiv og bedre samordnet procedure, som både er i medlemsstaternes og de berørte personers interesse.

For så vidt angår rækkevidden af en eventuel fremtidig EU-lovgivning, står Kommissionen over for en række optioner. Den første mulighed kunne være at **anvende en horisontal tilgang** efter linjerne i det oprindelige forslag om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtager eller selvstændig i mere end 3 måneder på en medlemsstats område. Særlige bestemmelser kunne dække specielle behov for bestemte grupper såsom sæsonarbejdere, virksomhedsinterne personale-omflytninger osv. Fordelen ville være, at der etableres en overordnet fælles ramme for økonomisk migration med en høj grad af fleksibilitet.

I lighed med forslagene til et direktiv om adgang til indrejse for studenter[6] og forskere[7] kunne alternativet være en række **sektorale lovgivningsforslag**. Et sådant udkast til lovgivning kunne fokusere på sæsonarbejdere, personale omflyttet inden for en virksomhed, særligt uddannede migranter (ikke nødvendigvis kun højt kvalificerede), kontraktlige tjenesteydere og/eller andre kategorier, idet der indtil videre ses bort fra en overordnet fælles ramme for tredjelandsarbejderes adgang. Fordelen kunne i dette tilfælde være, at det var lettere at vedtage fælles regler.

Andre metoder kunne også undersøges, f.eks. etablering af en **fælles hasteprocedure,** ved hjælp af hvilken migranter får tilladelse til indrejse i tilfælde af mangel på bestemte arbejdstagere eller færdigheder, og som aktiveres, hvis et vist antal medlemsstater får bemyndigelse fra Rådet til at gøre det via en meget hurtig procedure. Dermed undgås en unødvendig og potentielt skadelig konkurrence mellem medlemsstaterne ved rekruttering af bestemte kategorier af arbejdstagere.

---

6 KOM(2002) 548.
7 KOM(2004) 178.

- I hvilket omfang bør der udformes en europæisk politik for arbejdskraftmigration, og på hvilket niveau bør fællesskabsdeltagelsen på dette område ligge?
- Bør en europæisk migrationslov sigte på at skabe en samlet lovramme, der dækker næsten enhver tredjelandsstatsborger, der kommer til EU, eller bør den fokusere på særlige grupper af indvandrere?
- Hvis den sektorale lovgivningstilgang vælges, hvilke grupper af migranter bør så prioriteres og hvorfor?
- Mener De, at andre metoder - f.eks. en europæisk hasteprocedure - bør undersøges nærmere? Kan De foreslå andre muligheder?

2.2. Indrejseprocedurer for lønmodtagere

Inden en arbejdstager fra et tredjeland får tilladelse til indrejse, kræver medlemsstaterne generelt bevis for, at den pågældende ledige stilling ikke kan besættes af en arbejdstager på det indenlandske arbejdsmarked (økonomisk behovstest). Nogle medlemsstater tilbyder indrejse til særlige kategorier af arbejdstagere - f.eks. højt uddannede eller arbejdstagere i sektorer/erhverv, hvor der allerede er mangel på arbejdskraft - via særlige ordninger såsom hasteprocedurer, green cards osv. Sådanne metoder kunne undersøges på EU-plan. EU kunne også trække på erfaringen fra andre dele af verden.[8].

2.2.1. Præference for det indenlandske arbejdsmarked

Princippet om "fællesskabspræferencen" defineres som *"Medlemsstaterne tager kun hensyn til ansøgninger om tilladelse til indrejse på deres område med henblik på beskæftigelse som lønmodtager, hvis en ledig stilling i en medlemsstat ikke kan besættes med arbejdstagere fra medlemsstaten eller Fællesskabet eller med arbejdstagere fra tredjelande, som har permanent lovlig bopæl i denne medlemsstat, og som allerede befinder sig på medlemsstatens lovlige arbejdsmarked*"[9]. Mange medlemsstater følger imidlertid ikke dette princip, for så vidt angår nogle typer økonomiske migranter (nøglepersonale omflyttet inden for en virksomhed, internationalt anerkendte kunstnere osv.).

Det centrale spørgsmål er, om denne præference bør indrømmes arbejdskraft fra tredjelande, der allerede er til stede i en medlemsstat, i forhold til nyligt ankomne tredjelandsstatsborgere. Det er vigtigt at minde om, at fastboende udlændinge fra 2006 vil få en præferencestilling i forhold til nyligt ankomne migranter i opholdsmedlemsstaten og få mulighed for at flytte til eller slå sig ned i en anden medlemsstat for at studere, arbejde eller af andre årsager[10]. Bør denne præference desuden udvides til også at omfatte tredjelandsstatsborgere, der har bopæl i en anden medlemsstat end den, hvor arbejdskraftmanglen opstår (foruden fastboende)? Dette ville ikke begrænse den anden medlemsstats ret til at bestemme, hvem der skal have tilladelse

---

8 "Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants" (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): se bilag.

9 Rådets resolution af 20. juni 1994 i tilknytning til Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68. Det bør bemærkes, at tiltrædelsestraktaten af 16. april 2003 giver præference til arbejdstagere, der er statsborgere i medlemsstaterne, i forhold til arbejdstagere, der er tredjelandsstatsborgere, for så vidt angår adgang til deres (medlemsstaternes) arbejdsmarked.

10 Rådets direktiv 2003/109/EF.

til indrejse på dens område, men ville lette rekruttering og dermed hjælpe med hurtigere og mere effektivt at udfylde de arbejdskraft- og kvalifikationsgab, der opstår. EU kunne dermed regne med en "arbejdskraftkapital", der allerede er begyndt at blive integreret.

Denne præference kunne også udvides til at omfatte dem, der allerede har arbejdet nogle år i EU og derefter vender tilbage til deres hjemland for en tid. Dette kunne faktisk tilskynde til "brain circulation" ved at give arbejdstagere fra tredjelande mulighed for at forsøge at reintegrere sig i deres eget land, når de ved, at de vil få en gunstigere behandling i den situation, hvor de senere skulle ønske at vende tilbage til EU for at arbejde.

- Hvordan kan vi sikre, at princippet om "fællesskabspræference" anvendes effektivt?
- Er den nuværende definition af fællesskabspræference fortsat relevant? Hvis ikke, hvordan skulle den så ændres?
- For hvilke andre økonomiske migranter (foruden virksomhedsintern omflytning af nøglepersonale) skulle logikken i fællesskabspræferencen ikke gælde?
- Foruden fastboende, hvilke kategorier af tredjelandsstatsborgere - hvis overhovedet nogen - bør indrømmes en præferencestilling i forhold til nyligt ankomne arbejdstagere fra tredjelande?
- Bør tredjelandsstatsborgere, som midlertidigt har forladt EU efter at have arbejdet her i en given periode, have fortrinsret (på bestemte betingelser)?
- Ville det være nyttigt for EU's økonomi og for de nationale arbejdsmarkeder, hvis arbejdstagere fra tredjelande fik mulighed for at være mere mobile fra en medlemsstat til en anden? Hvordan kunne det effektivt iværksættes i praksis? Med hvilke begrænsninger/lettelser?
- Hvordan kan de europæiske offentlige arbejdsformidlinger og EURES-nettets portal for jobmobilitet[11] bidrage til at lette arbejdskraftmigration for arbejdstagere fra tredjelande?

2.2.2. Indrejsesystemer

Udover selve systemet er der et særligt punkt, der skal diskuteres først: bør tredjelandsstatsborgeres adgang til EU's arbejdsmarked kun være tilladt, hvis der er en specifik ledig stilling, eller bør der også eksistere mere fleksible ordninger såsom green cards osv., der har til formål at tiltrække arbejdstagere med henblik på at udfylde kortsigtede eller langsigtede behov på arbejdsmarkedet? Der er også spørgsmålet om, hvilken procedure der skal følges for de tredjelandsstatsborgere, der søger indrejse til EU for at udøve en økonomisk aktivitet (f.eks. i henhold til en servicekontrakt indgået mellem deres tredjelandsarbejdsgiver og en kunde i EU), men som faktisk ikke træder ind på EU-arbejdsmarkedet.

[11] De offentlige arbejdsformidlinger i medlemsstaterne koordineres på EU-plan gennem EURES-netværket. EURES har etableret en europæisk portal for jobmobilitet (http://europa.eu.int/eures), hvor alle europæiske offentligt registrerede ledige job vil kunne findes via en it-platform baseret på internetteknologi fra 2005.

- Bør tredjelandsstatsborgeres adgang til EU's arbejdsmarked kun afhænge af, om der er en konkret ledig stilling, eller bør medlemsstaterne også have mulighed for at give tredjelandsstatsborgere adgang uden en sådan betingelse?

- Hvilken procedure bør gælde for økonomiske migranter, der ikke træder ind på arbejdsmarkedet?

Hvis adgang gøres afhængig af en specifik ledig stilling (økonomisk behovstest) - og under forudsætning af en horisontal EU-tilgang til økonomisk migration - kunne det være en mulighed at benytte en "individuel vurdering": hvis arbejdsgiverne, efter annoncering, ikke har fået besat en ledig stilling inden for en vis minimumsperiode og ikke modtaget en acceptabel ansøgning fra arbejdsmarkedet i EU, kan de få tilladelse til at rekruttere fra et tredjeland. Et sådant system - der vil være afhængigt af et redskab som EURES til at sprede oplysninger om ledige job i hele EU - ville give mulighed for en vis kontrol med rekrutteringer, sådan at misbrug kan begrænses. Endvidere kan man stille det spørgsmål, om denne test bør gentages, når en kortvarig kontrakt er udløbet, og arbejdsgiveren ønsker at forny den.

- Mener De, at den økonomiske behovstest er et brugeligt system? Bør den anvendes på en fleksibel måde, sådan at der f.eks. tages hensyn til regionale og sektorale karakteristika eller størrelsen af den pågældende virksomhed?

- Bør en ansøger fra et tredjeland først kunne besætte en stilling, når den har været opslået i en bestemt minimumsperiode?

- Hvordan kan det effektivt bevises, at der er et behov for en arbejdstager fra et tredjeland?

- Bør den økonomiske behovstest gentages efter arbejdstilladelsens udløb, hvis arbejdskontrakten – der har dannet grundlag for indrejsetilladelsen – er blevet/vil blive fornyet?

Ordninger med valgmuligheder kunne give mere fleksibilitet: en medlemsstat skulle kunne vurdere, at den økonomiske behovstest anses for opfyldt over en vis årlig indkomst og/eller kvalifikationsniveau, og/eller at der ikke kræves bevis på arbejdskraftmangel i visse sektorer eller regioner, i overensstemmelse med en beslutning truffet af den pågældende medlemsstat (green cards). Samme princip kunne gælde for arbejdskraftkvoter, sådan at medlemsstaterne kan overholde deres internationale forpligtelser over for tredjelande.

- Kunne man forestille sig andre ordninger med valgmuligheder?

En anden mulighed kunne bestå i at benytte et EU-udvælgelsessystem for at tilfredsstille behovet for særlige kvalifikationer, specielt i et langsigtet perspektiv. Der kunne etableres en fælles ramme på EU-plan (erfaring, uddannelse, sprogkundskaber, er der et arbejdstilbud/mangel på arbejdskraft, familiemedlemmer i den pågældende medlemsstat osv.), og derefter kunne medlemsstaterne vælge, om de vil anvende den, og, hvis det er tilfældet, hvordan de vil udforme den efter behovene på deres arbejdsmarked. Alternativt kunne der være flere systemer, f.eks. et for lavtuddannede arbejdstagere (f.eks. fortrinsstilling for dem med et vist antal års erfaring i en bestemt sektor) og et for mellem/højtuddannede arbejdstagere (fortrinsstilling for dem med uddannelse, derefter for dem med erfaring), og medlemsstaterne kunne vælge det system, de vil anvende. Et sådant system kunne både

sameksistere med en ordning med "individuel vurdering" og "green cards". Endelig skulle de medlemsstater, der ønsker at indføre "jobsøgningstilladelser" for bestemte kvalifikationer, sektorer osv., kunne gøre dette.

I denne sammenhæng kunne man forestille sig en "clearingordning", f.eks. baseret på EURES' tjenester, hvor en arbejdsgiver kan konsultere CV'erne for ansøgere i hele EU, når der opstår behov for arbejdstagere fra tredjelande. Når en passende kandidat er fundet, kan tredjelandsstatsborgeren via medlemsstatens netsted kontrollere, om han/hun opfylder kriterierne, og indlede procedurerne med henblik på at opnå tilladelser.

- Kunne et udvælgelsessystem fungere som en mulig generel regel på EU-plan med henblik på økonomiske migranters adgang til arbejdsmarkedet, og hvad skulle de relevante kriterier være?
- Hvordan kunne arbejdsgiverne få nem adgang til CV'erne for ansøgere i hele EU, og hvordan skulle EURES udbygges i denne sammenhæng?
- Bør man overveje muligheden af at udstede en "jobsøgningstilladelse"?

2.3. Indrejseprocedurer for selvstændige

Der kunne også indføres harmoniserede betingelser på EU-plan for at give tredjelandsstatsborgere tilladelse til indrejse med henblik på at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed. Sådanne betingelser skulle være forskellige fra betingelserne i afsnit 2.2: f.eks. kunne en tredjelandsstatsborger blive anmodet om at fremlægge en detaljeret og økonomisk bæredygtig forretningsplan, godtgøre at besidde finansielle midler og påvise aktiviteternes fordelagtige virkning på beskæftigelsen eller på den pågældende medlemsstats økonomiske udvikling. Der kunne indføres forskellige grader af fleksibilitet, f.eks. at medlemsstaterne får mulighed for at udelukke eller fremme visse sektorer osv.

- Bør EU have fælles regler for tredjelandsstatsborgeres indrejse med henblik på udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed? I bekræftende fald, på hvilke betingelser?
- Bør der være mere fleksible procedurer for selvstændige erhvervsdrivende, der ønsker at opholde sig i EU i mindre end et år for at opfylde en specifik kontrakt med en kunde i EU? Hvis ja, hvilke?

2.4. Ansøgning om arbejds- og opholdstilladelse

De eksisterende procedurer kunne forenkles ved at indføre én enkelt national ansøgningsprocedure, der fører til en kombineret opholds- og arbejdstilladelse ("one stop shop"-procedure). Kræves der et indrejsevisum, kan medlemsstaten enten fortsat kræve et indrejsevisum eller overveje, om det er tilstrækkeligt, hvis medlemsstatens konsulat udsteder dette kombinerede dokument.

Dokumentet må ikke stride imod den interne praksis i de nationale administrationer eller imod betingelserne for indrejse. I de fleste medlemsstater skal tredjelandsstatsborgere være i besiddelse af en arbejdstilladelse, inden ansøgningen om opholdstilladelse undersøges: der kunne derfor skabes det indtryk, at udstedelse af en opholdstilladelse - baseret på andre kriterier end for arbejdstilladelse - ville blive næsten automatisk i forbindelse med den kombinerede procedure, hvilket ikke er Kommissionens hensigt.

En anden mulighed er at undlade at regulere dette spørgsmål på EU-plan. Et kompromis kunne bestå i at foreslå én enkelt ansøgning for både arbejds- og opholdstilladelsen, selv om slutresultatet bliver to forskellige tilladelser udstedt efter de nationale regler

- Bør der være en kombineret "arbejds- og opholdstilladelse" på EU-plan? Hvad er fordelene/ulemperne?
- Eller bør der kun være én enkelt ansøgning (for både arbejds- og opholdstilladelse)?
- Er der andre muligheder?

2.5. Mulighed for at skifte arbejdsgiver/sektor

Muligheden for at skifte arbejdsgiver og/eller sektor i den første arbejdsperiode i EU hænger snævert sammen med, hvem der er indehaver af tilladelsen, og med betingelserne for arbejdstagerens indrejse (afsnit 2.2). Hvis en tredjelandsstatsborger har fået tilladelse til indrejse i henhold til en særlig ordning, kunne hans/hendes mobilitet midlertidig begrænses for at undgå misbrug af indrejsebetingelserne. Der opstår derimod ikke noget reelt problem for værtslandets økonomi, hvis arbejdstageren har fået tilladelse til indrejse uden for sådanne ordninger og tilbydes et mere lønnende job (under forudsætning af den økonomiske behovstest, om nødvendigt). For så vidt angår tilladelsen, kunne arbejdstageren risikere at blive urimeligt kontrolleret - eller endog "ejet" - af hans/hendes fremtidige EU-arbejdsgiver, hvis indehaveren af tilladelsen er arbejdsgiveren.

- Bør der være begrænsninger for tredjelandsarbejdstagerens mobilitet på arbejdsmarkedet i opholdsmedlemsstaten? Hvis ja, hvilke (arbejdsgiver, sektor, region osv.), under hvilke omstændigheder og hvor længe?
- Hvem bør være indehaveren af tilladelsen? Arbejdsgiveren, arbejdstageren, eller bør de være fælles om at få tilladelsen?

2.6. Rettigheder

Vandrende arbejdstagere skal have en sikker retsstilling[12], uanset om de ønsker at vende tilbage til deres hjemland eller opnå en mere permanent status. Arbejdstagere fra tredjelande bør sikres samme behandling som EU-borgere, specielt med hensyn til visse grundlæggende økonomiske og sociale rettigheder, før de opnår status som fastboende. Denne status indebærer et mere omfattende sæt af rettigheder i overensstemmelse med princippet om differentiering af rettigheder på grundlag af opholdets længde.

- Hvilke særlige rettigheder bør man give tredjelandsstatsborgere, der arbejder midlertidigt i EU?

[12] EU-lovgivningen sikrer allerede en række rettigheder, f.eks. dem, der er fastsat i Rådets direktiv 2003/109/EF (fastboende udlændinge), i Rådets forordning (EF) nr. 859/2003 om udvidelse af bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1408/71 (samordning af social sikring) og i de to direktiver om ligebehandling (direktiv 2000/43/EF og direktiv 2000/78/EF). Desuden gælder EU-direktiverne om spørgsmål som sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen og arbejdsvilkår i princippet for alle arbejdstagere uanset nationalitet. Det samme gælder for de fleste artikler i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

- Bør et mindsteophold være en betingelse for at nyde visse rettigheder? Hvis ja, hvilken varighed skal opholdet have, og hvilke rettigheder er der tale om?

- Bør der være incitamenter - f.eks. bedre betingelser for familiesammenføring og for at opnå status som fastboende - til at tiltrække visse kategorier af arbejdstagere fra tredjelande? Hvis ja, hvorfor og hvilke?

2.7. Ledsageforanstaltninger: integration, frivillig tilbagevenden og samarbejde med tredjelande

Som fremhævet i flere meddelelser fra Kommissionen[13] og i Rådets konklusioner om migration og udvikling af 19. maj 2003 forudsætter en vellykket EU-politik for økonomisk migration, at migrationsstrømmene styres i samarbejde med de oprindelige hjemlande og transitlandene under hensyntagen til deres virkelighed og behov. De foranstaltninger, der træffes, skal understøttes af en beslutsom politik, der sigter på at integrere lovligt indrejste migranter.

Det samarbejde, der bør etableres med tredjelande for at fremme lovlig migration og potentielle migranters sociale og økonomiske integration, skal derfor omfatte en række spørgsmål såsom brain drain, det faktum at de oprindelige hjemlande investerer i uddannelse af dem, der derefter forlader landet, migranternes vanskeligheder med at bevare de sociale og kulturelle bånd til hjemlandet osv. Det er vigtigt at overveje, hvordan disse spørgsmål kan tackles, og også hvilke foranstaltninger der kan lette midlertidige arbejdstageres tilbagevenden ved udløbet af deres kontrakter og reintegrere dem i deres hjemlande. Mulige foranstaltninger for at fremme "win-win"-situationer og/eller for at kompensere for negative situationer, der kan opstå, kunne bestå i: at tilvejebringe ajourførte oplysninger om betingelserne for indrejse og ophold i EU; at etablere rekrutterings- og uddannelsescentre i hjemlandene for at fremme de færdigheder, der er behov for på EU-plan, og undervisning om kulturelle forhold samt sprogundervisning; at oprette databaser opdelt efter kvalifikationer/erhverv/sektorer (kompetenceoversigt) for potentielle migranter; at lette pengeoverførsler; at kompensere tredjelande for uddannelsesomkostninger for de migranter, der rejser til EU. Et andet spørgsmål er, om der inden for rammerne af forstærkede samarbejdsaftaler kunne indrømmes visse tredjelande en præferencestilling for deres borgeres indrejsemuligheder.

Som fremhævet i Første Årsrapport om Migration og Integration må EU desuden fortsætte bestræbelserne på at skabe en bedre integration af de nuværende og fremtidige indvandrere, både på arbejdsmarkedet og i værtslandet generelt. Introduktionsprogrammer for nye indvandrere - der hovedsagelig omfatter sprogundervisning, undervisning i medborgerkundskab og oplysning om grundlæggende normer og værdier i værtslandet - er ved at få større og større betydning i alle medlemsstater.

- Hvilken slags ledsageforanstaltninger bør man overveje for at fremme økonomiske migranters indrejse og integration, både i EU og i deres oprindelige hjemlande?

- Hvad kan EU inden for rammerne af sin udviklingspolitik gøre for at fremme brain circulation og modvirke de potentielt negative virkninger af brain drain?

[13] KOM(2004) 412 og KOM(2002) 703.

- Bør udviklingslande kompenseres (af hvem og hvordan) for deres investeringer i den menneskelige kapital, der rejser til EU? Hvordan kan negative virkninger begrænses?
- Bør værts- og hjemlandene have pligt til at sikre midlertidige økonomiske migranters tilbagevenden? Hvis ja, under hvilke omstændigheder?
- Hvordan kan tilbagevenden forvaltes til gensidig fordel for værts- og hjemlandet?
- Bør visse tredjelande have en præferencestilling med hensyn til indrejse og hvordan?
- Skulle en sådan præferencestilling indrømmes i bestemte sammenhænge såsom EU's naboskabspolitik og førudvidelsesstrategier?

3. KONKLUSION

Kommissionen mener, at spørgsmålet om økonomiske migranters tilladelse til indrejse er det centrale i enhver indvandringspolitik, og at det derfor er nødvendigt at tackle det på europæisk plan i forbindelse med en gradvis udvikling af en sammenhængende indvandringspolitik for EU. I denne grønbog har Kommissionen forsøgt at skitsere de vigtigste problemstillinger og fremlagt en række forskellige valgmuligheder, som kunne indgå i en fælles EU-ramme. Dette system bør være gennemsigtigt, ubureaukratisk og fuldt operationelt. Det bør være i alle parters interesse: migranternes, afsenderlandenes og modtagerlandenes. Hvis politikken intensiveres for at tiltrække økonomiske migranter og lette deres indrejse, skal EU og medlemsstaterne virkelig være opmærksomme på de mulige negative virkninger, som en sådan udstrømning af arbejdskraft kan få på migranternes hjemlande.

Hovedformålet med denne grønbog er at fremkalde reaktioner og starte en bred diskussion, hvor alle relevante interessenter kan fremsætte deres synspunkter. Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, nationale, regionale og lokale myndigheder, arbejdsmarkedets parter (herunder arbejdsgiversammenslutninger og fagforeninger), ngo'er, kandidatlandene, tredjelandspartnere, akademiske kredse og andre organisationer og privatpersoner fra civilsamfundet opfordres til at bidrage til debatten. Når denne omfattende høringsproces er gennemført, vil Kommissionen fremlægge en politikplan for lovlig migration, herunder indrejseprocedurer, inden udgangen af 2005 som fastsat i Haag-programmet.

Med henblik på at forberede en offentlig høring om økonomisk migration i 2005 opfordrer Kommissionen alle interesserede parter til skriftligt at fremsætte deres bemærkninger senest den 15. april 2005 til:

Generaldirektøren

Generaldirektorat for Retfærdighed, Frihed og Sikkerhed

Europa-Kommissionen

B-1049 Bruxelles

jls-economic-migration@cec.eu.int

BILAG

BIBLIOGRAPHY

***A. Legislative instruments and proposals*:**

(1) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

(2) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006);

(3) Proposal for a Council Directive on the conditions of admission of third-country nationals for the purpose of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service - COM(2002) 548; political agreement reached in March 2004;

(4) Proposal for a Council Directive on a specific admission procedure for third country researchers - COM(2004) 178;

(5) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities - COM(2001) 386;

(6) Council Regulation (EEC) n°1612/1968 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference");

(7) Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

(8) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

(9) Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

(10) Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality.

B. Commission Communications:

(1) Communication from the Commission "Study on the links between legal and illegal immigration" - COM (2004) 412 final;

(2) First Annual Report on Migration and Integration - COM(2004) 508 final;

(3) Communication from the Commission on immigration, integration and employment - COM(2003) 336 final;

(4) Communication from the Commission on integrating migration issues in the EU's relations with third countries - COM(2002) 703 final.

C. Studies:

(1) Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC.

(2) Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.