

Udfordringer ved koordineringen af politikken for tredjelandstatsborgere

Resumé

Indledning

Migration er et vigtigt politisk emne for EU-medlemsstaterne, og spørgsmålet behandles generelt både på nationalt og europæisk plan. Selv om medlemsstaterne har indført specifikke bestemmelser såsom indrejsebetingelser eller programmer for kategorier af arbejdstagere, udgør de migrationsrelaterede politikkers overordnede struktur en enorm udfordring for de politiske beslutningstagere. I de seneste måneder har den betydelige tilstrømning af flygtninge fra tredjelande ændret situationen drastisk i Europa. De fleste EU-lande oplever, at der ankommer et hidtil uset antal flygtninge, og har kæmpet med, hvordan de på en overordnet og koordineret måde kan reagere på asylansøgernes umiddelbare behov og de mere langsigtede spørgsmål om integration. Derudover kræver udfordringerne i form af arbejdskraftmangel og demografiske forandringer i Europa omfattende politikker, som tager hensyn til indvandringens virkninger på værtslandene og på flygtningene og indvandrerne selv.

I denne rapport undersøges det, hvordan politikker på områderne migration, arbejdsmarked og integration koordineres inden for medlemsstaterne, med et specifikt fokus på arbejdsmarkedsparternes rolle og initiativer på lokalt plan.

Politisk kontekst

Ikke-EU-borgere (tredjelandstatsborgere) indvandring tegnede sig for to tredjedele af EU's befolkningstilvækst i de seneste ti år og halvdelen af beskæftigelsesvæksten i de seneste fem år. Det er meget sandsynligt, at disse tal stiger, når der tages hensyn til den nylige tilstrømning af flygtninge. Tredjelandstatsborgere har vist sig at klare sig dårligere på arbejdsmarkedet: Der er således en tendens til i de fleste medlemsstater, at arbejdsløsheden i denne gruppe er meget højere end for landenes egen befolkning.

Medlemsstaterne er begyndt at erkende behovet for en større sammenhæng mellem politikkerne for integration af indvandrere og for specifikke foranstaltninger, der har til formål at tiltrække migranter, og bestræber sig samtidig på at løse de langsigtede integrationsproblemer på en mere koordineret måde.

EU har forskellige instrumenter til at tackle migration og indvandring (gennem lovgivningsmæssige foranstaltninger) og integration (gennem ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger). En række EU-bestemmelser regulerer tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold. Med de fælles grundprincipper for politikken for integration af indvandrere i EU, der blev offentliggjort i 2004, blev der opstillet en ramme til støtte for medlemsstaterne ved udformningen af deres egne integrationspolitikker. I maj 2015 lancerede Europa-Kommissionen den europæiske dagsorden for migration, som fastsætter vigtige foranstaltninger til at tackle flygtningekrisen samt mere langsigtede tiltag til at forbedre forvaltningen af migration.

Væsentlige konklusioner

Politikkoordinering

Samarbejdet i medlemsstaterne om migrations-, arbejdsmarkeds- og integrationspolitikker er generelt uensartet. Landene med de bedste resultater er også de lande, der med hensyn til politikkoordinering har fokus på integrationspolitik fra begyndelsen, hvorved der tages hensyn til både integrationsresultater og økonomisk konkurrencedygtighed.

Det er afgørende at tilstræbe politisk sammenhæng i gennemførelses- og programkoordineringsfasen – for at sikre både intern sammenhæng inden for politikprogrammerne og blandt interessegrupperne og ekstern sammenhæng mellem nationale og kommunale myndigheder. De involverede institutioners stabilitet spiller også en rolle med hensyn til at opretholde en god politikkoordinering. Af væsentlig betydning er ligeledes et stærkt engagement fra de forskellige interessegruppers side og oprettelsen af et koordineringscenter med tilstrækkelige ressourcer. Det er også vigtigt at høre migranterne selv og tage hensyn til deres input ved udarbejdelsen af programmene.

De lande, der opnår en god score for integrationspolitik, har større gennemslagskraft mellem politisk diskurs og politiske resultater. Dette er i overensstemmelse med litteraturen, der støtter

opretholdelsen af værdier i hele den politiske proces. En positiv politisk diskurs – eller elementer heraf – synes at være på plads i disse lande.

Arbejdsmarkedsparterners rolle og inddragelse

I mange lande er der et samarbejde mellem en bred vifte af interessegrupper – herunder offentlige myndigheder, arbejdsgivere og fagforeninger – som har til formål at afdække og afhjælpe arbejdskraftmangel og lade den indhentede viden indgå i en mere omfattende migrationslovgivning, navnlig med hensyn til arbejdsmarkedet.

De mest udbredte programmer, der støtter integration på arbejdspladsen, vedrører sprogundervisning – både generel og jobspecifik. Andre foranstaltninger vedrører generel uddannelse inden for arbejdsret og sundhed og sikkerhed.

Arbejdsgiverorganisationer og individuelle virksomheder er i stigende grad aktive inden for mangfoldighedsledelse, navnlig i Belgien, Danmark og Tyskland.

Rammen til bekæmpelse af forskelsbehandling er blevet anvendt, navnlig af fagforeninger, med henblik på at tilvejebringe migrantspecifikke programmer. Arbejdsmarkedsparternes tilgang til indsamling af oplysninger om vandrende arbejdstagere synes imidlertid at være sporadisk og fragmenteret (Østrig og Kroatien), og dette sker kun systematisk i få lande (Malta og Spanien).

Med Irland og Det Forenede Kongerige som de vigtigste undtagelser har kun få fagforeninger en strategisk vision eller et generelt mål om at få flere vandrende arbejdstagere som medlemmer. I de fleste lande er aktiviteterne og initiativerne rettet direkte mod vandrende arbejdstagere og ikke mod en forenkling af fagforeningernes egne interne procedurer og strukturer.

Overvågning og evaluering

Mens der i de enkelte lande er forskelle med hensyn til, hvordan de indsamler og anvender oplysninger om integrationen af migranter, er de såkaldte Zaragoza-indikatorer, som medlemsstaterne fastlagde i 2010, langsomt blevet et etableret instrument, hvilket fremgår af den måde, hvorpå statistikker offentliggøres.

I betragtning af den generelle vægt på evidensbaseret politikudformning i EU er antallet af lande, der faktisk anvender benchmarks, relativt lavt. Dette kan være et tegn på, at deres praksis med hensyn til at generere data og anvende dem til at udarbejde politikker, bør revideres.

Mens der har fundet en eller anden form for indsamling og rapportering af data om politikgennemførelsen sted i alle medlemsstater, fandt rapporten ingen systematisk sammenkobling mellem politikkerne på tværs af de tre behandlede områder. I stedet blev der konstateret en mere generel udfordring – nemlig med hensyn til at fastslå virkningerne af de nationale integrationsstrategier. Generelt synes evalueringen af politikkerne i EU28 at være temmelig fragmenteret og at mangle en ramme eller kontinuitet. Undersøgelser eller evalueringsrapporter, der behandler udfordringer med hensyn til politikkoordineringen, blev dog identificeret i syv lande.

Politiske anbefalinger

For at det kan lykkes medlemsstaterne at koordinere deres politikker, er det nødvendigt, at de tænker ud over det institutionelle og politiske status quo og tager et skridt i retning af at forstå de globale udfordringer.

Ved udformningen af migrationsrelaterede politikker bør medlemsstaterne fra begyndelsen tænke mere helhedsorienteret om de slutresultater, der går videre end arbejdsmarkedet og også omfatter integration – dette kunne føre til en enklere planlægning og give bedre resultater.

Det er vigtigt at fastholde politisk sammenhæng og stabilitet i processen ved gennemførelsen af politik- eller programkoordineringen.

Interessegrupperne, navnlig arbejdsmarkedsparterne, kunne drage fordel af eksisterende, veldefinerede og afprøvede konstellationer, f.eks. trepartshøringer, og i højere grad deltage i debatten om indvandring, mangfoldighedsledelse og begreberne lige rettigheder og bekæmpelse af forskelsbehandling.

Fagforeningerne kunne overveje strategier til at øge vandrende arbejdstageres deltagelse på alle niveauer inden for deres strukturer, f.eks. ved at se nærmere på prisen for medlemsskab, det komplekse sprog, der anvendes, interkulturel uddannelse og anvendelse af et multikulturelt personale i kontakten med vandrende arbejdstagere.

Arbejdsmarkedsparterne kunne også overveje, om deres eksterne aktiviteter – kollektive forhandlinger, høringer og kampagner – kunne forbedre arbejds- og levevilkårene for migranter.

Medlemsstaterne kunne revurdere deres praksis med hensyn til at generere data og anvende dem i politikker. Det kunne også være nødvendigt at øge forståelsen af benchmarks og forbedre gennemsigtigheden med hensyn til, hvordan tilgængelige data anvendes i planlægningen og evalueringen af politikker.

Yderligere oplysninger

Rapporten om "*Challenges of policy coordination for third-country nationals*" (Udfordringer ved koordineringen af politikken for tredjelandsstatsborgere) findes på www.eurofound.europa.eu/publications.

Yderligere oplysninger fås ved henvendelse til Anna Ludwinek, forskningsleder, på alu@eurofound.europa.eu.