



## Gemensam europeisk invandringspolitik

Justitiedepartementet

2008-07-01

### Dokumentbeteckning

KOM(2008) 359/4

Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; A common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools

### Sammanfattning

Den 17 juni 2008 presenterades meddelandet "En gemensam invandringspolitik för Europa: principer, åtgärder och verktyg" [KOM (2008) 359 slutlig] där kommissionen formulerar sin vision för en framtida gemensam invandringspolitik.

Kommissionen föreslår tio övergripande principer som ska vara vägledande för den framtida gemensamma invandringspolitiken. Principerna grupperas under rubrikerna "välfärd", "solidaritet" och "säkerhet" och är avsedda att fungera som en övergripande ram för kommande åtgärder på migrationsområdet, både på nationell nivå och på EU-nivå. För att illustrera hur principerna bör omsättas i praktiken listar kommissionen förslag på konkreta åtgärder. För uppföljning av principernas tillämpning föreslås en ny övervaknings- och utvärderingsmekanism som ska grunda sig på nationella migrationsprofiler som ska sammanställas för varje medlemsstat.

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande och ställer sig i huvudsak positiv till innehållet. Regeringen instämmer i kommissionens syn att det finns behov av att vidareutveckla den gemensamma invandringspolitiken och stödjer kommissionens ansats att ta ett helhetsgrepp kring dessa frågor.

# 1 Förslaget

## 1.1 Ärendets bakgrund

Genom Amsterdamfördraget lades år 1999 grunden för en gemensam europeisk invandringspolitik. Gemensamma riktlinjer för en sådan politik lades för första gången fast vid Europeiska rådets möte i Tammerfors år 1999. Inom ramen för Haag-programmet 2004-2009 har arbetet förts flera steg framåt, både när det gäller lagstiftning och praktiskt samarbete.

I juni 2007 betonade Europeiska rådet att arbetet med att utveckla den övergripande gemensamma politiken skulle påskyndas. I december 2007 presenterade kommissionen meddelandet "Towards a Common Immigration Policy" [KOM (2007)780 slutlig] där migrationsfrågan tydligt sattes in i ett europeiskt framtidsperspektiv. Samma månad upprepade Europeiska rådet frågans prioritet och behovet av ett förnyat politiskt åtagande som ett komplement till medlemsstaternas politik. Kommissionen uppmanades att komma med ett initiativ under 2008.

Som ett svar på denna uppmaning antog kommissionen den 17 juni 2008 meddelandet "En gemensam invandringspolitik för Europa" [KOM (2008) 359 slutlig]. I meddelandet om en gemensam invandringspolitik undantas frågor som rör asyl. De behandlas istället separat i meddelandet "Strategisk plan för asylpolitiken: Ett integrerat grepp på skyddsfrågor inom hela EU" [KOM (2008) 360 slutlig], som kommissionen antog samma dag, se vidare fakta-PM 2007/08xxx.

## 1.2 Förslagets innehåll

### 1.2.1 Gemensamma principer, ökad samordning och samstämmighet samt en gemensam metod.

Kommissionens meddelande "En gemensam invandringspolitik för Europa" tar sin utgångspunkt i att invandringen till Europa kommer att fortsätta och att invandringen har stor potential att bidra till Europas ekonomiska utveckling. Kommissionen framhåller invandringens positiva potential när det gäller att berika EU med kulturell mångfald, samtidigt som det ställer krav på en lyckad integration. Kommission utgår från att den fria rörligheten inom Europa fordrar en gemensam politik då ingen medlemsstat längre kan hantera invandringsfrågan enskilt utan att det får konsekvenser för andra medlemsstater.

Kommissionen presenterar sin vision för en gemensam invandringspolitik genom **tio gemensamma principer**. Dessa principer ordnas under rubrikerna *välstånd, solidaritet och säkerhet*. Varje princip konkretiseras genom en lista med åtgärder som ska vidtas på antingen EU-nivå eller nationell nivå. För övervakning och utvärdering av principernas tillämpning föreslås en ny mekanism som beskrivs i stycket om en gemensam metod.

Kommissionen anser att den gemensamma invandringspolitiken bör bygga på **partnerskap och solidaritet** mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner. Ramverket för den gemensamma politiken ska vara flexibelt och kunna anpassas till marknadens behov, förändringar i ekonomin och teknologisk utveckling. Den gemensamma invandringspolitiken ska genomföras genom **samordnade och samstämmiga** insatser från medlemsstaterna och EU:s sida.

I syfte att garantera transparens, ömsesidigt förtroende och samstämmighet föreslår kommissionen att EU och dess medlemsstater ska arbeta efter **en gemensam metod**. Den föreslagna metoden bygger på att de gemensamma principerna omsätts till mål och indikatorer. Målen och indikatorerna införlivas i **nationella invandringsprofiler** som utarbetas i samarbete med medlemsstaterna. De nationella invandringsprofilerna ska innehålla information om "den nationella situationen på arbetsmarknaden och invandringsmönster" och visa på kompetenssammansättningen hos invandrarna. Invandringsprofilen syftar till att ge ett bättre faktaunderlag för invandringspolitiken så att den bättre tillgodoser medlemsstaternas behov. Med hjälp av invandringsprofilen ska t ex framtida behov av arbetskraft kunna bestämmas.

Medlemsstaterna ska årligen rapportera till kommissionen om genomförandet av de gemensamma målen och den nationella invandringsprofilen. Med utgångspunkt av medlemsstaternas rapporter ska kommissionen sammanställa en rapport som delges Europaparlamentet. Kommissionen föreslår att Europeiska rådet på grundval av kommissionens rapport vid varje vårmöte ska göra en politisk bedömning av situationen och vid behov ge rekommendationer.

## 1.2.2 Gemensamma principer för en gemensam invandringspolitik

### 1.2.2.1 Välstånd

Kommissionen framhåller att invandringen kan bidra till ökad tillväxt och välstånd inom EU, framförallt när det gäller att minska framtida arbetskrafts- och kompetensbrist på EU:s arbetsmarknader. Möjligheter till arbetskraftsinvandring bör bedömas mot bakgrund av om invandranas kompetens motsvarar behoven på arbetsmarknaden. Kommissionen anser att fler kategorier än arbetskraftsinvandrare bör ges möjlighet att lagligt

invandra till EU. Lagliga invandrares integration ska främjas genom gemensamma ansträngningar från värdländerna och invandrarna själva.

2007/08:FPM131

#### Princip 1. Tydliga regler och lika villkor

Kommissionen betonar att den gemensamma invandringspolitiken bör främja laglig invandring. Reglerna för invandringen ska vara tydliga, transparenta och rättvisa. Tredjelandsmedborgare ska få information om krav och förfaranden kring laglig inresa och vistelse i EU. De som lagligen vistas inom EU ska behandlas rättvist och målsättningen bör vara att deras rättsliga ställning ska närma sig EU-medborgarnas. Konkret innebär det t.ex. ökade informationsinsatser både i sändar- och mottagarländer om regler, rättigheter och skyldigheter för inresa och vistelse i EU.

#### Princip 2. Matcha kompetens och behov

Kommissionen föreslår att ekonomisk invandring ska matchas mot en gemensam bedömning av behov på EU:s arbetsmarknader inom alla sektorer och på alla nivåer. Principen om gemenskapsföreträde ska även fortsättningsvis respekteras, liksom medlemsstaternas behörighet att bestämma hur många som ska få invandra samt invandrarnas rättigheter. Arbetsmarknadens parter och regionala och lokala myndigheter ska involveras. Kommissionens förslag till åtgärder inkluderar bl.a. att göra en övergripande bedömning av medlemsstaternas framtida kompetensbehov och att nationella migrationsprofiler utarbetas.

#### Princip 3. Integration som nyckel till lyckad invandring

I enlighet med de gemensamma grundprinciperna för integration som antogs 2004 anser kommissionen att integrationen bör stärkas genom gemensamma ansträngningar från medlemsstaterna och invandrarna själva. Kommissionen betonar att invandrare måste ges möjlighet till deltagande och utveckling. Medlemsländerna måste förbättra sin kapacitet för att hantera mångfald och stärka den sociala sammanhållningen. Kommissionen anser att detta kan förverkligas genom t. ex integrationsprogram för nyanlända invandrare.

##### *1.2.2.2. Solidaritet*

Kommissionen menar att solidaritet och gemensamt ansvar är nödvändigt på ett område där medlemsstaterna och gemenskapen har delad kompetens. Kommissionen anser därför att medlemsstaterna bör samordna beslut som kan förväntas påverka andra medlemsstater.

#### Princip 4. Transparens, tillit och samarbete

Kommissionen framhåller att den gemensamma invandringspolitiken bör bygga på förtroende, politisk och praktisk solidaritet, transparens, delat ansvar och gemensamma ansträngningar. För att uppnå detta föreslår kommissionen t. ex. ökade insatser för informationsutbyte och nya eller bättre mekanismer för övervakning av åtgärder på nationell nivå som får konsekvenser för andra länder.

#### Princip 5. Effektiv och konsekvent användning av tillgängliga medel

Kommissionen anser att solidaritet mellan medlemsstaterna inkluderar en finansiell aspekt. För att mildra vissa medlemsstaters ansträngda situation vid de yttre gränserna föreslår kommissionen bl.a. att befintliga mekanismer för bördefördelning, som det allmänna programmet för Solidaritet och hantering av migrationsströmmar (2007-2013), ska användas effektivt och strategiskt.

#### Princip 6. Partnerskap med tredjeländer

För att förbättra hanteringen av migrationsströmmar bör EU utveckla partnerskap med tredjeländer. Migrationsfrågorna bör integreras i all relevant politik i EU:s yttre förbindelser. Medlemsstaterna bör samarbeta med partnerländerna när det gäller kapacitetuppbyggande åtgärder, möjligheter till laglig rörlighet, skydd av grundläggande rättigheter, motverkandet av olaglig invandring, identifiering av de faktorer som fungerar som dragningskraft för potentiella invandrare och när det gäller att stärka utvecklingseffekterna av migration. I detta arbete bör bl.a. de instrument som tagits fram inom ramen för den övergripande strategin för migration användas (samarbetsplattformar, migrationsprofiler för tredjeländer m.m.).

#### *1.2.2.3 Säkerhet*

I avsnittet om säkerhet avses dels säkerheten för den enskilda individen och dels för samhället. Utmaningen består i att finna en balans mellan personlig integritet och kollektiv säkerhet. För att värna förtroendet från allmänheten för politiken för laglig invandring anser kommissionen att olaglig invandring måste förebyggas och motverkas. Detta får inte ske på bekostnad av grundläggande rättigheter och friheter och människors värdighet.

#### Princip 7. En viseringspolitik i Europas och partnerländernas intresse

Kommissionen framhåller att den gemensamma viseringspolitiken ska utformas så att säkerheten stärks samtidigt som den inte försvårar för resenärer med ärligt uppsåt att resa till EU. Kommissionen föreslår att ny teknik för riskbaserade kontroller av viseringssökande används tillsammans med ett utbrett informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Konkreta

#### Princip 8. Integrerad gränsförvaltning

För att värna integriteten i ett gemensamt område utan inre gränser, anser kommissionen att den yttre gränskontrollen bör stärkas. Kommissionen föreslår därför ökad samstämmighet mellan strategier för gränskontroll, tullkontroll och för förebyggande av hot mot säkerheten. För att uppnå detta föreslås bl.a. förstärkning av gränsförvaltningsbyrån FRONTEX kapacitet och befogenheter, och finansiell bördefördelning.

#### Princip 9. Ökade ansträngningar för att motverka olaglig invandring och nolltolerans för människohandel

Kommissionen föreslår en enhetlig politik mot olaglig invandring och människohandel. Offer för människohandel bör ges ökat skydd och stöd. Olagligt arbete bör motverkas genom förebyggande insatser, lagar och sanktioner. För principens genomförande föreslås bl.a. att befintlig lagstiftning som rör människosmuggling och människohandel ses över och utvecklas och att arbetsmarknadens parter engageras i kampen mot olagligt arbete.

#### Princip 10. En effektiv och hållbar politik för återvändande

Kommissionen betonar vikten av åtgärder för återsändande som en del av politiken kring olaglig invandring. Vidare anser kommissionen att medlemsstaterna inte bör genomföra massregulariseringar, men att det bör finnas möjlighet till enskilda regulariseringar, baserade på rättvisa och tydliga kriterier. För principens tillämpning föreslås bl.a. ett starkt praktiskt samarbete kring återsändande och utvärderingsinsatser av befintliga återtagandeavtal i syfte att säkerställa att framtida avtal blir tillämpbara.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande i sig får inga konsekvenser på svenska regler.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande i sig har inga budgetära konsekvenser. På längre sikt kan dock en del av de åtgärder som föreslås få finansiella konsekvenser, bl.a. mekanismerna för bördefördelning och för utvärdering och uppföljning.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

- Regeringen välkomnar kommissionens meddelande och ställer sig i huvudsak positiv till innehållet. Regeringen instämmer i kommissionens syn att det finns behov av att vidareutveckla den gemensamma invandringsspolitiken och stödjer kommissionens ansats att ta ett helhetsgrepp kring dessa frågor.

- Regeringens generella inställning är att stödja utvecklandet av en övergripande europeisk migrationspolitik som fördjupar det europeiska samarbetet och kompletterar medlemsstaternas politik på detta område.

- Regeringen delar kommissionens åsikt att integration är och förblir en viktig fråga för unionens länder. Regeringen betonar att integrationspolitiska insatser utgår från medlemsstaternas nationella kompetens, där grundläggande *universella* värderingar om mänskliga rättigheter, demokrati och jämlikhet respekteras.

- När det gäller arbetskraftsinvandring förespråkar den svenska regeringen ett generellt system för en efterfrågestyrd arbetskraftsinvandring. Regeringens målsättning är att skapa ett system som utgår från arbetsgivarens bedömning av att det finns ett behov av att rekrytera från tredjeland. Regeringen vill därför betona att medlemsstaterna ska ges utrymme att i detaljerna utforma sina system för arbetskraftsinvandring.

- När det gäller frågorna om att stärka den yttre gränskontrollen och motverka olaglig invandring vill regeringen betona att rätten att söka asyl alltid måste värnas.

### 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ännu inte kända.

Ännu inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ännu inte kända. Meddelandet har skickats på remiss till Migrationsverket.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet innehåller inga konkreta förslag med rättslig grund.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

# 4 Övrigt

## 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet kommer sannolikt att presenteras tillsammans med den strategiska planen för asylpolitiken i rådet för rättsliga och inrikes frågor under hösten. Våren 2009 planerar kommissionen att presentera ett övergripande meddelande om hur arbetet på området för rättvisa, frihet och säkerhet ska gå vidare med sikte på ett nytt femårsprogram för politikområdet. Troligen kommer innehållet i de båda meddelanden som nu presenterats att födas in i kommissionens förslag till det nya femårsprogrammet.

## 4.2 Fackuttryck / termer

### Principen om gemenskapsföreträde

Principen om gemenskapsföreträde är en politiskt, men inte juridiskt bindande princip som stats- och regeringscheferna enades kring 1994. Principen innebär att arbetstagare redan bosatta inom EU ska ges företräde till lediga arbeten.