



Kommissionens meddelande om migration

Justitiedepartementet

2011-06-10

Dokumentbeteckning

KOM (2011) 248

Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén: Meddelande om Migration

Sammanfattning

Kommissionens meddelande om migration behandlar i huvudsak alla asyl- och migrationsrelaterade områden. Den ger en överblick över vilka förslag och åtgärder kommissionen planerar under 2011 och 2012. Arbete pågår på de flesta av de områden som omnämns i meddelandet och förslag och åtgärder återfinns bland annat i Stockholmsprogrammet. Kommissionen behandlar i meddelandet bland annat det gemensamma asylsystemet, effektiv gränskontroll och förvaltning av Schengensamarbetet, bättre planering av laglig invandring, ökat utbyte av erfarenheter av integration av migranter och en strategisk ansats vad gäller EU:s förbindelser på migrationsområdet med tredje länder.

Härutöver tar kommissionen upp två nya initiativ där man avser återkomma med konkreta förslag framöver. Dessa rör möjligheten att tillfälligt suspendera viseringsfriheten för ett land som tidigare erhållit sådant samt att kunna fatta beslut om att återinföra kontroll vid inre gräns mot en medlemsstat som inte längre klarar att kontrollera sin yttre gräns i enlighet med regelverket.

Regeringen välkomnar att kommissionen i sitt meddelande tar ett samlat och långsiktigt grepp kring migrationsrelaterade frågor.

1.1 Ärendets bakgrund

Meddelandet tar sin utgångspunkt i den uppkomna situationen i södra Medelhavet. Ett antal meddelanden och uttalanden som på olika sätt berör situationen har tidigare presenterats. Ett gemensamt meddelande från kommissionen och den höga representanten, om ett partnerskap för demokrati och delat välstånd med södra Medelhavsområdet antogs den 8 mars 2011. Situationen i Medelhavet har diskuterats och inkluderats i uttalanden från Europeiska rådet den 11 och 24-25 mars 2011 samt i slutsatser från rådet för rättsliga och inrikes frågor den 11-12 april 2011. Meddelandet om migration antogs den 4 maj 2011 och presenterades vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 12 maj där det också låg till grund för diskussion.

1.2 Förslagets innehåll

I kommissionens meddelande utgår man ifrån ett helhetsperspektiv och det behandlar alla asyl- och migrationsrelaterade områden, med fokus på både kort- och långsiktiga åtgärder. Arbete pågår på de flesta av de områden som omnämns i meddelandet och förslag och åtgärder återfinns bland annat i Stockholmsprogrammet och i uttalanden från Europeiska rådet den 11 och 24-25 mars 2011 och i slutsatser från rådet för rättsliga och inrikes frågor den 11-12 april 2011.

I ett inledande kapitel, *att klara krisen: åtgärder på kort sikt*, beskriver kommissionen situationen i Nordafrika och migrationsströmmarna från Libyen. Kommissionen lyfter fram att kollektiva åtgärder har vidtagits genom operation EPN (European Patrols Network) Hermes 2011 och att de medlemsstater som är mest berörda av migrationsströmmarna har fått ekonomisk hjälp, från gränsfonden och flyktingfonden, att hantera situationen. För att visa solidaritet gentemot de nordafrikanska länderna nämns att det är viktigt att medlemsstaterna vidarebosätter fler personer från området. Vikten av ökad solidaritet även mellan medlemsstaterna understryks och det uttalas stöd för en utvidgning av pilotprojektet på Malta rörande omplacering av personer i behov av skydd. Vad gäller direktivet om tillfälligt skydd (massflyktsdirektivet) aviserar kommissionen att man noga övervakar situationen och kan komma att föreslå rådet, om villkoren är uppfyllda, att direktivet ska tillämpas.

I avsnittet *kontroller vid yttre gränser* poängteras vikten av att bibehålla höga säkerhetsnivåer samtidigt som passage vid gränserna måste förenklas och effektiviseras för dem som har rätt till det. I enlighet med Stockholmsprogrammet nämns en möjlighet att inrätta ett gemensamt system av gränskontrollanter, i första hand i syfte att skapa en gemensam kultur, av

delad kapacitet och normer, baserat på praktiskt samarbete. Kommissionen ska även presentera förslag om ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur) och Frontexförordningen ska revideras.

Beträffande *förvaltningen av Schengensamarbetet* aviserar kommissionen att man undersöker möjligheten att underlätta återinförandet av kontroll vid inre gräns och att man avser lägga fram ett förslag om detta. Kommissionen nämner även förslaget till en ny Schengenutvärderingsmekanism, ett förslag som sedan tidigare är under förhandling.

I avsnittet *förhindra irreguljär invandring* framhålls att en trovärdig migrationspolitik måste hantera irreguljär migration på ett effektivt sätt. Utnämningen av en EU-samordnare för kampen mot människohandel är en väg. Kommissionen kommer att presentera sitt meddelande om en balanserad och effektiv återvändandepolitik 2012. Man nämner även den nyligen genomförda utvärdering av EU:s återtagandepolitik och behovet av att stärka samarbete på detta område. Medlemsstaterna uppmanas även att införliva direktivet om sanktioner mot arbetsgivare samt direktivet om återvändande.

Vad gäller *organiserad rörlighet* betonar kommissionen vikten av att ha ett bra samarbete mellan relevanta myndigheter i gränsnära områden och att man i enlighet med Stockholmsprogrammet avser presentera förslag om bästa praxis under 2012. I meddelandet nämnda förslag om att inrätta ett in- och utresesystem tillsammans med ett program för registrerade resenärer nämns också i Stockholmsprogrammet. Ett sådant arbete förutsätter enligt kommissionen en IT-utveckling och man kommer att samråda med Europaparlamentet, rådet och berörda parter om hur man ska gå vidare med sådana förslag.

I kapitlet *konsekvent politik för rörlighet och viseringar för tredjelandsmedborgare* aviserar kommissionen att man tänker presentera ett förslag rörande möjligheten att tillfälligt återinföra viseringstvang för medborgare i tredjeland. Man poängterar också vikten av ökad samstämmighet mellan viseringspolitik och EU:s övriga politikområden, exempelvis handelspolitik och forskningsområdet. Kommissionen vill även se ett fullt utnyttjande av möjligheterna som viseringskodexen ger, till exempel vad gäller utfärdande av viseringar för flera inresor och upprättande av gemensamma ansökningscentrum för viseringar.

I kommissionens meddelande understryks EU:s framtida behov av arbetskraft och man tar i avsnittet *en välhanterad laglig migration* upp hur migranter kan bidra till att lösa EU:s demografiska utmaningar, att mer arbete behöver göras för att erkänna yrkeskvalifikationer och att EU måste se över frågan hur kompetens och efterfrågan kan matchas bättre. Kommissionen överväger att under 2012 lägga fram en grönbok om hur brist på arbetskraft i EU:s medlemsstater kan avhjälpas med hjälp av migration. Vad gäller rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare avser kommissionen även här lägga fram en grönbok i slutet av detta år. EU:s kommande invandringsportal, dvs. en webbplats för samlad information om

I meddelandet framhåller kommissionen vikten av att *bygga ett inkluderande samhälle genom att integrera invandrare* och att man genom en fungerande integration kan dra nytta av migrationens positiva potential. Det poängteras att en bra balans mellan migranternas rättigheter och skyldigheter är nödvändigt och att integration är en tvåvägsprocess. Kommissionen aviserar att man kommer att lägga fram ett meddelande om europeisk agenda för integration av tredjelandsmedborgare. Fokus ligger på att migranter måste ges möjlighet att delta i det nya samhället, åtgärder på lokal nivå, och på ursprungsländernas medverkan i integrationsprocessen.

I avsnittet *internationellt skydd till personer som behöver detta* understryks vikten av att nå en överenskommelse om det gemensamma europeiska asylsystemet 2012 och i enlighet med tidplanen som slås fast i Stockholmsprogrammet kommer bland annat ändrade förslag till mottagande- och asylprocedurdirektiven att läggas fram. Ett ökat praktiskt samarbete genom det europeiska stödkontoret för asylfrågor poängteras. Solidaritet och samarbete med tredje länder, särskilt inom ramen för de regionala skyddsprogrammen, ska fortsätta och det understryks att vidarebosättning måste bli en integrerad del av EU:s asylpolitik. Europaparlamentet och rådet uppmanas att utan dröjsmål anta kommissionens förslag till ett gemensamt EU-program för vidarebosättning.

Kommissionen kommer senare i år lägga fram ett meddelande om *den övergripande strategin för migration* och betonar särskilt att den externa dimensionen av EU:s migrationspolitik måste stärkas. Vidare poängteras att arbetet med migration och utveckling måste fördjupas och att ansträngningar måste göras för att ta itu med grundorsakerna till migration och hur migranter kan bidra till utveckling i ursprungsländerna.

Gällande specifikt södra grannskapet och *efter krisen: EU och södra Medelhavsområdet i partnerskap* tar kommissionen upp behovet av utökat studerande- och forskarutbyte och ökade kontakter mer generellt mellan EU och Nordafrika. Kommissionen föreslår att man skapar partnerskap för rörlighet med länderna i Nordafrika och har som ett första steg föreslagit att en strukturerad dialog om migration, rörlighet och säkerhet inleds med relevanta länder. Samarbete med partnerländerna kopplas till villkor, dvs. genomförandet från EU:s sida vad gäller kapacitetsbyggande åtgärder, underlättande för rörlighet etc. ska motsvaras av åtaganden från partnerländerna om att förebygga irreguljär invandring, medverka till återtagande och bekämpa organiserad brottslighet m.m.

Kommissionens meddelande om migration får i sig inga konsekvenser för svenska regler. Om kommissionen vid ett senare tillfälle presenterar konkreta förslag, får de närmare rättsliga konsekvenserna av dessa och deras överensstämmelse med det gällande regelverket analyseras.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet innehåller inga förslag och får därför i sig inga omedelbara budgetära konsekvenser. Om konkreta förslag presenteras så kan dessa komma att medföra budgetära konsekvenser. Eventuella ökade utgifter bör finansieras antingen genom omprioriteringar inom relevanta utgiftsområden på statsbudgeten eller på motsvarande sätt i EU-budgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att kommissionen i sitt meddelande tar ett samlat och långsiktigt grepp kring migrationsrelaterade frågor med anledning av situationen i södra Medelhavet. Regeringen ser positivt på att man i meddelandet lyfter fram EU:s framtida behov av arbetskraftsinvandring och att man framhåller vikten av att Europaparlamentet och rådet utan dröjsmål antar kommissionens förslag till ett gemensamt EU-program för vidarebosättning.

Det pågår redan arbete med de flesta av de åtgärder som omnämns eller så har de tidigare aviserats i bland annat Stockholmsprogrammet. Regeringen får återkomma om och när kommissionen presenterar förslag gällande de enskilda frågorna.

Det är positivt för tilltron till Schengensystemet att kommissionen avser att se över Schengenutvärderingen i syfte att förmå medlemsstater som – oavsett skäl – inte följer det gemensamma regelverket att vidta nödvändiga åtgärder. Det är centralt att en översyn av Schengenutvärderingen tar sin utgångspunkt i att värna den fria rörligheten och vid bedömningen av konkreta förslag måste den fria rörligheten alltid beaktas. Det finns därför anledning till stor försiktighet om man inför en ny möjlighet att återinföra gränskontroll mot ett visst Schengenland. En sådan eventuell ny ”korrigeringsmekanism”, innebärande att kontroll vid inre gräns kan återinföras tillfälligt och efter ett gemensamt beslut, ska användas som ett sista steg när andra metoder för att säkerställa en korrekt regeltillämpning är uttömda. Ett ny mekanism måste kombineras med en mer ingående revision av Schengenutvärderingssystemet. Det är däremot mycket tveksamt om återinförande av kontroll vid inre gräns är en lämplig åtgärd i situationer då

länder utsätts för ett tillfälligt ökat tryck vid externa kriser. I sådana fall måste solidaritetstanken vara rådande och andra åtgärder bör istället vidtas.

2010/11:FPM119

Regeringen anser det positivt att kommissionen nu presenterat ett förslag om möjligheten att tillfälligt återinföra viseringstvång för medborgare i tredjeland. Förslaget behöver nu analyseras närmare. Det är för tidigt att i detta skede lämna några specifika kommentarer. Generellt anser regeringen att en eventuell möjlighet att tillfälligt upphäva viseringsfrihet måste vara objektivt utformad och inte ta sikte på särskilda regioner. Det är också viktigt att det finns rimliga och tydliga kriterier som ska vara uppfyllda för att beslut om att upphäva viseringsfrihet ska kunna fattas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har generellt välkomnat kommissionens meddelande. Förslaget om att se över möjligheten att återinföra kontroll vid inre gräns har också till största del mottagits positivt. Frågan om rätten till den fria rörligheten har dock poängterats som en viktig fråga som måste värnas och vägas mot kommande förslag.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt. Meddelandet innehåller inga konkreta förslag med rättslig grund.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt. Meddelandet innehåller inga konkreta lagförslag.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens meddelande presenterades och diskuterades vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 12 maj 2011. Förslag och åtgärder som har nämnts i meddelandet kommer av kommissionen att presenteras vid olika tillfällen enligt uppställt tidschema (annex I i kommissionens meddelande).

4.2 Fackuttryck/termer