



IMMIGRATIONSPOLITIK

Et centralt mål for Den Europæiske Union er en fremadrettet og omfattende europæisk immigrationspolitik, der bygger på solidaritet. Sigtet med immigrationspolitikken er at skabe en afbalanceret strategi for håndtering af såvel legal som illegal immigration.

RETSGRUNDLAG

Artikel 79 og 80 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

KOMPETENCER

Legal immigration: EU har beføjelse til at fastsætte indrejse- og opholdsbetingelserne i en medlemsstat for tredjelandstatsborgere, herunder med henblik på familiesammenføring. Medlemsstaterne bevarer retten til at fastsætte indrejsekvoter for tredjelandstatsborgere, der indrejser med henblik på at søge arbejde.

Integration: EU kan yde støtte til medlemsstaterne og tilskynde dem til at træffe foranstaltninger for at fremme integration af tredjelandstatsborgere med lovligt ophold. EU-retten indeholder imidlertid ingen bestemmelser om harmonisering af nationale love og bestemmelser.

Bekæmpelse af illegal immigration: Unionen skal forebygge og mindske illegal immigration, særligt ved hjælp af en effektiv tilbagesendelsespolitik, på en måde, der respekterer de grundlæggende rettigheder.

Tilbagetagelsesaftaler: Unionen har beføjelse til at indgå tilbagetagelsesaftaler med tredjelande vedrørende tredjelandstatsborgeres tilbagevenden til deres hjemland eller til afsendelseslandet, når de ikke opfylder eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse, tilstedeværelse eller ophold i en medlemsstat.

MÅL

Fastlæggelse af en afbalanceret tilgang til immigration: EU har som mål at udvikle en afbalanceret strategi for håndtering af legal immigration og bekæmpelse af illegal immigration. En hensigtsmæssig forvaltning af migrationsstrømmene forudsætter en retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i medlemsstaterne, en styrkelse af indsatsen for at bekæmpe illegal immigration, herunder menneskehandel og -smugling, og fremme af et tættere samarbejde med tredjelande på alle områder. EU sigter mod at udvikle ensartede rettigheder og forpligtelser for legale immigranter i lighed med dem, der gælder for EU-borgere.



Solidaritetsprincippet: I henhold til Lissabontraktaten er immigrationspolitikkerne underlagt princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, herunder for så vidt angår de finansielle aspekter (artikel 80 i TEUF).

RESULTATER

A. Institutionel udvikling som følge af Lissabontraktaten

Der blev med Lissabontraktaten, som trådte i kraft i december 2009 (1.1.5), indført beslutningstagning med kvalificeret flertal med hensyn til legal immigration og et nyt retsgrundlag for integrationstiltag. Nu anvendes den almindelige lovgivningsprocedure til såvel politikker for illegal som for legal immigration, idet Parlamentet er en lovgivningspart på lige fod med Rådet. De midlertidige tiltag i tilfælde af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere vedtages dog — efter høring af Parlamentet — af Rådet alene (artikel 78, stk. 3, i TEUF).

I Lissabontraktaten blev det endvidere præciseret, at EU's kompetencer inden for dette område deles med medlemsstaterne, navnlig for så vidt angår antallet af migranter, der legalt kan indrejse i en medlemsstat for at søge arbejde (artikel 79, stk. 5, i TEUF). Endelig har Domstolen nu fuld kompetence på immigrations- og asylområdet.

B. Den seneste politiske udvikling

1. Den »samlede strategi for migration og mobilitet«

Den »samlede strategi for migration og mobilitet« (SSMM), som Kommissionen vedtog i 2011, fastsætter en generel ramme for EU's forbindelser til tredjelande på migrationsområdet. Den indeholder fire søjler: legal immigration og mobilitet, illegal immigration og menneskehandel, international beskyttelse og asylpolitik samt styrkelse af virkningen af migration og mobilitet på udviklingen. Migranternes menneskerettigheder er et tværgående spørgsmål inden for rammerne af denne strategi.

2. De strategiske retningslinjer fra juni 2014

Stockholm-programmet for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (OFSR), der blev vedtaget i december 2009 som efterfølger til de flerårige programmer fra Tammefors (1999) og Haag (2004), udløb i december 2014 (4.2.1). I marts 2014 offentliggjorde Kommissionen en ny meddelelse, hvori den fremlagde sin vision for den fremtidige dagsorden for OFSR, med titlen »[Vejen frem mod et åbent og sikkert Europa](#)«. I overensstemmelse med artikel 68 i TEUF udformede Det Europæiske Råd efterfølgende i sine konklusioner af 26. og 27. juni 2014 de »[strategiske retningslinjer](#) for den lovgivningsmæssige og operationelle programudformning i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed« for perioden 2014-2020. Der er her ikke længere tale om et program, men om retningslinjer, der er koncentreret om målsætningen om at gennemføre og konsolidere de eksisterende retsakter og foranstaltninger. Retningslinjerne understreger nødvendigheden af at anvende en holistisk tilgang til migration, der optimalt udnytter legal immigration, yder beskyttelse til dem, der har behov for det, og bekæmper illegal immigration og forvalter grænserne effektivt.



3. Den europæiske dagsorden for migration

Kommissionen fremlagde den 13. maj 2015 den [europæiske dagsorden for migration](#). I dagsordenen foreslås øjeblikkelige foranstaltninger med hensyn til at imødegå krisen i Middelhavet samt foranstaltninger, der skal træffes i de kommende år med henblik på at forbedre forvaltningen af alle aspekter af migrationen.

På mellemlang og lang sigt foreslår Kommissionen retningslinjer i fire retninger:

- begrænsning af incitamenterne til illegal migration
- grænseforvaltning — redde liv og sikre de ydre grænser
- udvikling af en stærkere fælles asylpolitik samt
- indførelse af en ny politik for lovlige migration ved at modernisere og revidere »blå kort«-ordningen, ved at fastsætte nye prioriteter for integrationspolitikker og ved at optimere fordelene ved migrationspolitikken for de berørte personer og for oprindelseslandene

Dagsordenen lancerede desuden ideen om at indføre EU-dækkende omfordelings- og genbosætningsordninger (se faktablad om asylpolitik [4.2.2](#)), varslede »hotspot«-tilgangen (hvor de relevante EU-agenturer arbejder ude i indsatsområdet sammen med de udsatte medlemsstater om hurtig identifikation, registrering og fingeraftrykstagning af nyankomne migranter) og omfatter et forslag om en eventuel FSFP-operation i Middelhavsområdet til optrævelse af smuglernetværk og bekæmpelse af menneskesmugling (som kort tid efter blev lanceret som [EUNAVFOR MED — Operation Sophia](#)).

På grundlag af denne dagsorden offentliggjorde Kommissionen i en [meddelelse](#) den 6. april 2016 sine retningslinjer for legal immigration og asyl. Retningslinjerne følger fire spor for så vidt angår politikker om legal immigration: revision af direktivet om det blå EU-kort, tiltrækning af innovative iværksættere til EU, udvikling af en model for en mere konsekvent og effektiv forvaltning af legal immigration i EU gennem en vurdering af de eksisterende rammer samt styrkelse af samarbejdet med de vigtigste oprindelseslande med henblik på at sikre lovlige migrationsveje til EU og samtidig forbedre tilbagesendelsen af dem, der ikke har ret til ophold.

I maj 2018 offentliggjorde Kommissionen en [statusrapport](#) om gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration, som gennemgår de fremskridt, der er gjort, og manglerne ved gennemførelsen af dagsordenen.

C. Den seneste udvikling på lovgivningsområdet

Der er siden 2008 blevet vedtaget en række vigtige direktiver om migration, og adskillige af dem er allerede blevet revideret. Kommissionen er i øjeblikket i færd med at foretage et [sundhedstjek](#) (Refit-evaluering) for at evaluere og vurdere den eksisterende EU-lovgivning om legal migration som beskrevet nedenfor. De første resultater forventes at blive offentliggjort i 2018.

1. Legal migration

Som følge af problemerne med at få vedtaget en generel bestemmelse, som omfatter alle former for indvandring af arbejdskraft i EU, består den nuværende tilgang i



vedtagelse af sektorspecifik lovgivning for hver migrantkategori med henblik på at skabe en EU-politik for legal immigration.

[Direktiv 2009/50/EF](#) om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse indførte det »blå EU-kort«, en fremskyndet procedure for udstedelse af specielle opholds- og arbejdstilladelser under mere attraktive betingelser for at gøre det muligt for tredjelandstatsborgere at tiltræde højt kvalificerede stillinger i medlemsstaterne. Den første rapport om direktivets gennemførelse blev offentliggjort i maj 2014 og påpegede en række mangler. I juni 2016 foreslog Kommissionen en revision af ordningen, herunder mindre strenge optagelseskriterier, en lavere løntærskel/mindstevarighed af den krævede ansættelseskontrakt, bedre bestemmelser om familiesammenføring og afskaffelse af parallelle nationale ordninger. Arbejdet med denne revision er verserende i Parlamentet (LIBE-udvalgets [betænkning](#) blev vedtaget den 15. juni 2017) og i Rådet, om end sidstnævntes fremskridt er stagneret på det seneste, navnlig med hensyn til inddragelse af kvalifikationer og anerkendelse af erhvervs erfaring svarende til uddannelse.

Direktiv ([2011/98/EU](#)) om en kombineret tilladelse fastlægger en fælles forenklet procedure for tredjelandstatsborgere, der søger om opholds- og arbejdstilladelse i en medlemsstat, såvel som et sæt fælles rettigheder for legale immigranter. Den første rapport om gennemførelsen heraf skulle fremlægges i december 2016.

I [direktiv 2014/36/EU](#), som blev vedtaget i februar 2014, reguleres betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på arbejde som sæsonarbejdere. Vandrende sæsonarbejdere kan højst opholde sig lovligt og midlertidigt i EU i en periode på mellem fem og ni måneder (afhængigt af medlemsstaten) for at udføre en sæsonbestemt aktivitet, samtidig med at de bevarer deres hovedbopæl i et tredjeland. I direktivet præciseres endvidere de rettigheder, som vandrende arbejdstagere er berettiget til.

[Direktiv 2014/66/EU](#) om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandstatsborgere blev vedtaget den 15. maj 2014. Direktivet gør det nemmere for virksomheder og multinationale selskaber midlertidigt at udstationere deres ledere, specialister og erhvervspraktikanter til deres filialer eller datterselskaber i Den Europæiske Union.

[Direktiv \(EU\) 2016/801](#) om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på forskning, studier, praktik, volontørtjeneste, elevudvekslingsprogrammer eller uddannelsesprojekter og au pair-ansættelse blev vedtaget den 11. maj 2016 og forventes gennemført i national ret senest den 23. maj 2018. Det erstatter de tidligere retsakter, som omfattede studerende og forskere, udvider deres anvendelsesområde og forenkler anvendelsen af dem.

Endelig fastlægges situationen for tredjelandstatsborgere med status som fastboende udlændinge i Den Europæiske Union fortsat i henhold til Rådets direktiv [2003/109/EF](#) som ændret i 2011 for at udvide dets anvendelsesområde til flygtninge og andre personer, der nyder international beskyttelse. Det igangværende arbejde med [kvalifikationsdirektivet \(4.2.2.\)](#) og [direktivet](#) om det [blå EU-kort](#) omfatter forslag til ændring af direktivet om fastboende udlændinge.



2. Integration

Rådets [Direktiv 2003/86/EF](#) indeholder bestemmelser om retten til familiesammenføring. Kommissionen offentliggjorde i april 2014 — efter at gennemførelsesrapporten fra 2008 konkluderede, at direktivet ikke blev fuldstændigt og korrekt gennemført i medlemsstaterne — en [meddelelse](#) til medlemsstaterne med retningslinjer for gennemførelsen af det. Kommissionens nuværende Refit-evaluering omfatter ligeledes direktivet om familiesammenføring.

EU's beføjelser på integrationsområdet er begrænsede. Kommissionen vedtog i juli 2011 den [europæiske dagsorden for integration af tredjelandstatsborgere](#). Senest har Kommissionen i juni 2016 forelagt en [handlingsplan](#), der opstiller politiske rammer og praktiske skridt til at bistå medlemsstaterne med integrationen af de ca. 20 millioner tredjelandstatsborgere, som opholder sig lovligt på EU's område. Eksisterende instrumenter omfatter Det Europæiske Migrationsforum (tidligere Det Europæiske Integrationsforum), [Webstedet om Integration](#) og [Det europæiske integrationsnetværk](#) (indtil 2016 netværket af nationale kontaktpunkter for integration).

3. Illegal imigration

EU har vedtaget visse vigtige retsakter til bekæmpelse af illegal immigration:

- Den såkaldte »smuglerpakke« omfatter Rådets [direktiv 2002/90/EF](#) om en fælles definition af hjælp til ulovlig indrejse, transit samt ulovligt ophold og [rammeafgørelsen 2002/946/RIA](#) om strafferetlige sanktioner for sådanne handlinger. Menneskehandel er omfattet af [direktiv 2011/36/EU](#) om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor. Denne pakke suppleres af Rådets [direktiv 2004/81/EF](#) om udstedelse af opholdstilladelser til personer, der har været ofre for menneskehandel, og som samarbejder med de kompetente myndigheder (om menneskesmugling, se også faktablad om retsligt samarbejde i kriminelle anliggender [4.2.6](#)). I maj 2015 vedtog Kommissionen [EU's handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter \(2015-2020\)](#), og Kommissionen gennemførte i overensstemmelse med handlingsplanen en [Refit-evaluering](#) vedrørende anvendelsen af de eksisterende retlige rammer, der gik forud for en [offentlig høring](#). Kommissionen fandt, at der på dette tidspunkt ikke var tilstrækkelig dokumentation for faktiske og gentagne forfølgelser af enkeltpersoner eller organisationer for at yde humanitær bistand og konkluderede, at EU's retlige ramme vedrørende smugling af migranter er nødvendig i den nuværende situation. Den har endvidere fastslået, at en gennemgang af smuglerpakken ikke ville skabe større merværdi end dens effektive og fuldstændige gennemførelse, mens en generel enighed om, at ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger til at støtte medlemsstaternes myndigheder, civilsamfundsorganisationer og andre interessenter, herunder øget samarbejde med tredjelandslande, kan tilføre en merværdi. Parlamentet opfordrede i sin [beslutning](#) af 5. juli 2018 Kommissionen til at udarbejde retningslinjer for medlemsstaterne med henblik på at forhindre, at humanitær bistand kriminaliseres, og der blev afholdt en [høring](#) om emnet i september 2018.
- »Tilbagesendelsesdirektivet« ([2008/115/EF](#)) fastlægger fælles EU-standarder og -procedurer for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt



ophold. Den første rapport om gennemførelsen heraf blev vedtaget i marts 2014. I september 2015 offentliggjorde Kommissionen [EU-handlingsplanen for tilbagesendelse](#), der i oktober 2015 blev fulgt op med Rådets konklusioner om tilbagesendelsespolitikens fremtid. I marts 2017 supplerede Kommissionen handlingsplanen med en [meddelelse](#) om »en mere effektiv tilbagesendelsespolitik i Den Europæiske Union — En ny handlingsplan« og en [henstilling](#) om at gøre tilbagesendelser mere effektive. I september 2017 offentliggjorde den sin opdaterede »[tilbagesendelsehåndbog](#)«, der giver nationale myndigheder med kompetence til at gennemføre tilbagesendelsesrelaterede opgaver vejledning vedrørende udførelsen af deres hverv. Ydermere vedtog Europa-Parlamentet og Rådet [forordning \(EU\) nr. 2016/1953](#) i 2016 om indførelse af et europæisk rejседokument til brug ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold. Kommissionen foreslog i september 2018 en [målrettet gennemgang](#) af tilbagesendelsesdirektivet, herunder en ny grænseprocedure for asylansøgere, klarere procedurer og regler for at forhindre misbrug, effektive programmer for frivillig tilbagevenden, der skal oprettes i medlemsstaterne, og klarere regler om frihedsberøvelse.

- [Direktiv 2009/52/EF](#) om sanktioner og foranstaltninger, der skal anvendes i medlemsstaterne over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold. Den første rapport om direktivets gennemførelse blev forelagt den 22. maj 2014.

Samtidig forhandler EU om og indgår [tilbagetagelsesaftaler](#) med oprindelses- og transitlande med henblik på at tilbagesende illegale migranter og på at samarbejde om bekæmpelse af menneskehandel. De såkaldte blandede tilbagetagelsesudvalg overvåger gennemførelsen heraf. Disse aftaler er knyttet til aftalerne om lempelse af visumreglerne, som har til formål at give det nødvendige incitament til tilbagetagelsesforhandlinger i det pågældende tredjeland uden at øge den ulovlige indvandring.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Siden Lissabontraktatens ikrafttræden har Parlamentet som fuld lovgivende part været aktivt involveret i vedtagelsen af ny lovgivning, der omhandler såvel illegal som legal immigration.

Parlamentet har vedtaget et stort antal initiativbeslutninger omhandlende håndtering af migration, navnlig dets [beslutning af 12. april 2016](#) om situationen i Middelhavet og behovet for en holistisk EU-tilgang til migration, som vurderer de forskellige berørte politikker og opstiller et sæt henstillinger. LIBE-udvalgets betænkning vedtaget i plenarforsamlingen var ledsaget af udtalelser fra otte andre udvalg i Parlamentet. Beslutningen omfatter Parlamentets holdning vedrørende alle relevante EU-politikker om migration og asyl og er Parlamentets referencepunkt på dette område.

Læs mere om dette emne:

- [Migration i Europa](#)
- [Migrationskrisen i EU](#)



— [EU's asylpolitik](#)

Marion Schmid-Drüner
05/2019

