



INVANDRINGSPOLITIKEN

En europeisk invandringspolitik som är framsynt, heltäckande och solidaritetsbaserad är ett viktigt mål för EU. Syftet med invandringspolitiken är att få till stånd en balanserad strategi för hantering av både reguljär och irreguljär invandring.

RÄTTSLIG GRUND

Artiklarna 79 och 80 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

BEHÖRIGHETER

Reguljär invandring: EU har behörighet att fastställa på vilka villkor tredjelandsmedborgare lagligen kan resa in i och uppehålla sig i en medlemsstat, bland annat för att återförenas med sina familjer. Medlemsstaterna har fortfarande kvar rätten att bestämma hur många tredjelandsmedborgare som ska beviljas inresa för att söka arbete.

Integration: EU kan uppmuntra och stödja åtgärder som vidtas av medlemsstaterna för att främja integrationen av tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på deras territorium. Det finns dock inga EU-bestämmelser om harmonisering av medlemsstaternas lagar och förordningar.

Bekämpning av irreguljär invandring: EU ska förebygga och minska den irreguljära invandringen, särskilt genom att bedriva en verkningsfull återvändandepolitik med respekt för de grundläggande rättigheterna.

Återtagandeavtal: EU har behörighet att ingå avtal med tredjeländer enligt vilka tredjelandsmedborgare som inte längre uppfyller villkoren för inresa, vistelse eller bosättning i en av medlemsstaterna kan skickas tillbaka till hemlandet eller ursprungslandet.

MÅL

En balanserad strategi för invandringen: EU:s mål är att uppnå en balanserad strategi för att hantera reguljär invandring och bekämpa irreguljär invandring. För att kunna hantera migrationsflödena på ett lämpligt sätt måste man garantera en korrekt behandling av tredjelandsmedborgare som uppehåller sig lagligt i medlemsstaterna, öka insatserna mot den irreguljära invandringen, inbegripet människohandel och smuggling, och främja ett närmare samarbete med länder utanför EU på alla områden.



EU har som mål att för reguljära invandrare utarbeta enhetliga rättigheter och skyldigheter liknande dem som gäller för EU-medborgare.

Solidaritetsprincipen: Enligt Lissabonfördraget ska invandringspolitiken styras av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna, även i finansiellt avseende (artikel 80 i EUF-fördraget).

RESULTAT

A. Institutionell utveckling till följd av Lissabonfördraget

Genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft i december 2009 (se faktablad [1.1.5](#)), infördes omröstning med kvalificerad majoritet i frågor om reguljär invandring. Dessutom fastställdes en ny rättslig grund för integrationsåtgärder. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet används numera för politik som avser både irreguljär och reguljär invandring, vilket gör parlamentet till en medlagstiftare jämbördig med rådet. Det bör dock konstateras att rådet på egen hand får besluta om provisoriska åtgärder vid en plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer, efter att ha hört Europaparlamentet (artikel 78.3 i EUF-fördraget).

I Lissabonfördraget klargjordes också att EU på detta område delar befogenheter med medlemsstaterna, inte minst när det gäller hur många invandrare som ska tillåtas att lagligen resa in i en medlemsstat för att söka arbete (artikel 79.5 i EUF-fördraget). Slutligen har EU-domstolen nu fullständig behörighet på invandrings- och asylområdet.

B. Den senaste tidens politiska utveckling

1. En övergripande strategi för migration och rörlighet

I den övergripande strategi för migration och rörlighet som kommissionen antog 2011 fastställs en allmän ram för EU:s förbindelser med tredjeländer på migrationsområdet. Strategin bygger på fyra pelare: reguljär invandring och rörlighet, irreguljär invandring och människohandel, internationellt skydd och asylpolitik samt maximering av migrationens och rörlighetens utvecklingseffekter. Migranternas mänskliga rättigheter är en övergripande fråga i denna strategi.

2. Strategiska riktlinjer från juni 2014

Stockholmsprogrammet för området med frihet, säkerhet och rättvisa, som antogs i december 2009 för att ersätta de fleråriga programmen från Tammerfors (1999) och Haag (2004), slutade gälla i december 2014 (se faktablad [4.2.1](#)). I mars 2014 offentliggjorde kommissionen ett nytt meddelande med titeln [Ett öppet och säkert EU](#) där man presenterade sin framtida agenda för området med frihet, säkerhet och rättvisa. I enlighet med artikel 68 i EUF-fördraget fastställde Europeiska rådet sedan, i sina slutsatser av den 26 och 27 juni 2014, [strategiska riktlinjer](#) för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen på området med frihet, säkerhet och rättvisa för perioden 2014–2020. Det handlar här inte längre om ett program, utan snarare om riktlinjer som är inriktade på införlivande, genomförande och konsolidering av redan befintliga rättsliga instrument och åtgärder. Det fastställs i riktlinjerna att det behövs en övergripande migrationsstrategi, varvid man optimerar



fördelarna med reguljär migration och erbjuder skydd till dem som behöver det samtidigt som man tacklar irreguljär migration och effektivt förvaltar EU:s yttre gränser.

3. Den europeiska migrationsagendan

Den 13 maj 2015 offentliggjorde kommissionen [En europeisk migrationsagenda](#). I agendan föreslås omedelbara åtgärder för att ta itu med den rådande krissituationen i Medelhavet samt åtgärder som ska vidtas under de kommande åren för att bättre hantera invandringens alla aspekter.

På medellång och lång sikt föreslår kommissionen riktlinjer som är inriktade på fyra aspekter:

- minskning av incitamenten till irreguljär invandring,
- gränsförvaltning – att rädda liv och säkra de yttre gränserna,
- utveckling av en starkare gemensam asylpolitik och
- införande av en ny politik för reguljär invandring genom att modernisera och revidera "blåkortssystemet", fastställa nya prioriteringar i integrationspolitiken och optimera migrationspolitikens fördelar för de berörda personerna och för ursprungsländerna.

I agendan lanserades också tanken på att inrätta EU-omfattande system för omplacering och vidarebosättning (se faktabladet om asylpolitiken [4.2.2](#)). Dessutom kan nämnas att agendan tog upp "hotspot"-strategin (där berörda EU-organ arbetar på fältet tillsammans med medlemsstater som ligger i frontlinjen, i syfte att snabbt identifiera, registrera och ta fingeravtryck av inresande migranter) och innehöll förslag om en eventuell insats inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) i Medelhavet för att upplösa nätverk av människosmugglare och bekämpa människohandeln (som strax därefter inleddes i form av [EUNAVFOR MED – Operation Sophia](#)).

På grundval av denna agenda offentliggjorde kommissionen i ett [meddelande](#) av den 6 april 2016 sina riktlinjer för reguljär migration och för asyl. Riktlinjerna omfattar fyra huvudområden för reguljär migration, nämligen att se över direktivet om blåkort, att locka till sig innovativa entreprenörer i unionen, att skapa en mer sammanhängande och effektiv modell för hantering av laglig migration på unionsnivå, bland annat genom en utvärdering av den befintliga ramen, och att stärka samarbetet med viktiga ursprungsländer, i syfte att skapa lagliga vägar till EU och samtidigt förbättra återvändandet av dem som inte har rätt att stanna.

I maj 2018 offentliggjorde kommissionen en [lägesrapport](#) om genomförandet av den europeiska migrationsagendan, i vilken man undersöker framsteg och brister i genomförandet av agendan.

C. Den senaste tidens utveckling på lagstiftningsområdet

Flera viktiga direktiv om invandring har antagits sedan 2008, och flera har redan reviderats. Kommissionen genomför för närvarande en [kontroll av ändamålsenligheten](#) (Refit) för att utvärdera och bedöma den befintliga EU-lagstiftningen om laglig migration. De första resultaten bör komma 2018.



1. Reguljär invandring

Eftersom det har visat sig svårt att anta generell lagstiftning för all arbetskraftsinvandring till EU innebär den nuvarande strategin att man antar lagstiftning sektorsvis för olika kategorier av migranter i syfte att åstadkomma en politik för reguljär invandring på EU-nivå.

Genom [direktiv 2009/50/EG](#) om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning skapades det så kallade EU-blåkortet, ett särskilt arbets- och uppehållstillstånd med mer förmånliga villkor som kan utfärdas i ett påskyndat förfarande, så att arbetstagare från tredjeländer kan ta högkvalificerade arbeten i medlemsstaterna. Den första genomföranderapporten för detta direktiv offentliggjordes i maj 2014 och i den fastställdes flera brister. I juni 2016 föreslog kommissionen en översyn av systemet, bl.a. mindre stränga kriterier för inresa, en lägre lönetröskel/ minsta varaktighet för det anställningskontrakt som krävs, bättre bestämmelser om familjeåterförening och avskaffande av parallella nationella system. Arbetet med denna översyn pågår just nu i parlamentet (LIBE-utskottets [betänkande](#) antogs den 15 juni 2017) och rådet, men arbetet i rådet går allt trögare, särskilt vad gäller inkludering av färdigheter och erkännande av yrkeserfarenhet som motsvarar krav på utbildning.

I direktivet om ett "kombinerat tillstånd" ([2011/98/EU](#)) anges ett gemensamt, förenklat förfarande för tredjelandsmedborgare som ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd i en medlemsstat, liksom en gemensam uppsättning rättigheter som de reguljära invandrarna ska omfattas av. Den första genomföranderapporten skulle läggas fram senast i december 2016.

[Direktiv 2014/36/EU](#), som antogs i februari 2014, reglerar villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning. Migrerande säsongsarbetare får vistas lagligen och tillfälligt i EU under en period på mellan fem och nio månader (beroende på medlemsstat) för att bedriva en verksamhet som är beroende av årstidernas växlingar, samtidigt som de behåller sin huvudsakliga bosättning i ett tredjeland. I direktivet klargörs också vilka rättigheter som sådana migrerande arbetstagare kan göra anspråk på.

[Direktiv 2014/66/EU](#) om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal antogs den 15 maj 2014. Direktivet gör det lättare för företag och multinationella bolag att tillfälligt flytta sina chefer, specialister och praktikanter till sina filialer och dotterbolag i EU.

[Direktiv \(EU\) 2016/801](#) om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pair-arbete antogs den 11 maj 2016 och ska införlivas senast den 23 maj 2018. Direktivet ersätter tidigare instrument som omfattar studenter och forskare genom att utvidga tillämpningsområdet för dessa instrument och göra det lättare att tillämpa dem.

Slutligen är det fortfarande rådets direktiv [2003/109/EG](#) som reglerar de varaktigt bosatta tredjelandsmedborgarnas ställning i EU. Direktivet ändrades 2011 i syfte att utvidga dess tillämpningsområde till flyktingar och andra personer som beviljats



internationellt skydd. Pågående arbete med [kvalifikationsdirektivet](#) (se faktablad [4.2.2](#)) och [blåkortsdirektivet](#) innehåller förslag till ändring av direktivet om varaktigt bosatta.

2. Integration

Rådets [direktiv 2003/86/EG](#) innehåller bestämmelser om rätt till familjeåterförening. Eftersom det i genomföranderapporten för 2008 slogs fast att direktivet inte tillämpades fullt ut och på rätt sätt i medlemsstaterna, publicerade kommissionen i april 2014 ett [meddelande](#) med vägledning till medlemsstaterna om hur det skulle tillämpas. Kommissionens pågående Refit-utvärdering omfattar även direktivet om familjeåterförening.

EU:s befogenheter på integrationsområdet är begränsade. I juli 2011 antog kommissionen den [europeiska agendan för integration av tredjelandsmedborgare](#). Mer nyligen, närmare bestämt i juni 2016, lade kommissionen fram en [handlingsplan](#) som omfattade en handlingsram och konkreta initiativ som syftar till att hjälpa medlemsstaterna att integrera de omkring 20 miljoner tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på unionens territorium. Bland de nuvarande instrumenten finns det europeiska migrationsforumet (som tidigare kallades det europeiska integrationsforumet), [webbplatsen om integration](#) och [det europeiska integrationsnätverket](#) (som fram till 2016 kallades nätverket av nationella kontaktpunkter för integration).

3. Irreguljär invandring

EU har antagit några viktiga lagtexter för att motverka irreguljär invandring:

- Paketet för att motverka hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse omfattar rådets [direktiv 2002/90/EG](#) om fastställande av en gemensam definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse och [rambeslut 2002/946/RIF](#), där det införs straffrättsliga påföljder för ett sådant agerande. [Direktiv 2011/36/EU](#) tar upp förebyggande och bekämpning av människohandel och om skydd av dess offer. Paketet kompletteras av rådets [direktiv 2004/81/EG](#), som innehåller föreskrifter om utfärdande av uppehållstillstånd för personer som blivit föremål för människohandel eller människosmuggling och som samarbetar med de behöriga myndigheterna (mer information om människohandel finns i faktabladet om straffrättsligt samarbete [4.2.6](#)). I maj 2015 antog kommissionen [EU:s åtgärdsplan mot smuggling av migranter \(2015–2020\)](#), och i enlighet med handlingsplanen har kommissionen genomfört en [Refit-utvärdering](#) om tillämpningen av den befintliga rättsliga ramen, som föregicks av ett [offentligt samråd](#). Kommissionen konstaterade vid denna tidpunkt, att det inte fanns tillräckligt med bevis för faktisk och upprepad lagföring av personer eller organisationer för humanitärt bistånd, och drog slutsatsen att EU:s rättsliga ram mot smuggling av migranter fortfarande är nödvändig i den rådande situationen. Det konstaterades vidare att en översyn av paketet för att motverka hjälp till olaglig inresa och vistelse inte skulle ge något extra mervärde jämfört med att helt enkelt se till att det genomförs ordentligt i sin nuvarande form. Samtidigt rådde allmän enighet om att mervärde kan skapas genom andra åtgärder än lagstiftning till stöd för medlemsstaternas myndigheter, organisationer i det civila samhället och andra aktörer, inklusive ökat samarbete med länder utanför EU. I sin [resolution](#) av den 5 juli 2018 uppmanade parlamentet



kommissionen att ta fram riktlinjer för medlemsstaterna för att förhindra att det humanitära biståndet kriminaliseras, och en [utfrågning](#) om detta hölls i september 2018.

- I "återvändandedirektivet" ([2008/115/EG](#)) anges gemensamma normer och förfaranden i EU för återvändande av tredjelandsmedborgare som uppehåller sig irreguljärt i medlemsstaterna. Den första genomföranderapporten antogs i mars 2014. I september 2015 offentliggjorde kommissionen [EU:s handlingsplan för återvändande](#), och i oktober 2015 antogs rådets slutsatser om återvändandepolitikens framtid. I mars 2017 kompletterade kommissionen handlingsplanen med ett [meddelande](#) om en effektivare återvändandepolitik i Europeiska unionen – en förnyad handlingsplan, och en [rekommendation](#) om effektivare återvändanden. I september 2017 offentliggjorde kommissionen sin uppdaterade [Handbok om återvändande](#) med vägledning för nationella behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande. 2016 antog parlamentet och rådet dessutom [förordning \(EU\) 2016/1953](#) om inrättandet av en europeisk resehandling för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. I september 2018 föreslog kommissionen en [riktad översyn](#) av återvändandedirektivet, med ett nytt gränsförfarande för asylsökande, tydligare förfaranden och regler för att förhindra missbruk, effektiva program för frivilligt återvändande i medlemsstaterna och tydligare bestämmelser om förvar.
- I [direktiv 2009/52/EG](#) anges sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt. Den första genomföranderapporten för direktivet lades fram den 22 maj 2014.

EU håller samtidigt på att förhandla om och ingå [avtal om återtagande](#) med ursprungs- och transitländer i syfte att återsända irreguljära migranter och att samarbeta i kampen mot människohandel. Den s.k. gemensamma kommittén för återtagande kontrollerar genomförandet. De här avtalen är kopplade till överenskommelser om viseringslättnader, som syftar till att ge nödvändiga incitament för förhandlingar om återtagande i det berörda tredjelandet utan att den olagliga migrationen ökar.

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Sedan Lissabonfördragets ikraftträdande har parlamentet varit aktivt delaktigt, som fullvärdig medlagstiftare, i antagandet av ny lagstiftning om både irreguljär och reguljär invandring.

Parlamentet har antagit flera resolutioner på eget initiativ om migration, särskilt [resolutionen av den 12 april 2016](#) om situationen i Medelhavet och behovet av ett helhetsgrepp på migration i EU, i vilken man bedömer de olika strategier som berörs och tar fram ett antal rekommendationer. Det LIBE-betänkande som antogs i plenum innehöll också yttranden från ytterligare åtta parlamentsutskott. Resolutionen ger uttryck för parlamentets ståndpunkt om alla relevanta EU-strategier om migration och asyl och är parlamentets referensram på det här området.

Här kan du läsa mer om detta ämne:

- [Migration i Europa](#)



- [Flyktingkrisen i Europa](#)
- [EU:s asylpolitik](#)

Marion Schmid-Drüner
05/2019

