EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

19.1.2007

ARBEJDSDOKUMENT

om en handlingsplan for lovlig indvandring

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Lilli Gruber

1. Den politiske baggrund

Politikken for lovlig indvandring, som er hjørnestenen for en fælles indvandringspolitik som defineret af Det Europæiske Råd i Tampere i 1999, har i årevis været holdt som gidsel af de forskellige nationale politikker på dette område. De nationale regeringers valgmæssige bekymringer, den vægt, medierne lægger på disse emner, medlemsstaternes gensidige frygt for efterladenhed i hinandens politikker, frygten for at miste den nationale suverænitet, politiske valg og forskellige kulturer er blot nogle af de årsager, der hidtil har forhindret Den Europæiske Union i at fastlægge en egentlig politik for lovlig indvandring.

I mangel af en fælles indvandringspolitik i Den Europæiske Union har de europæiske lande i disse år vedtaget radikalt forskellige politikker for så vidt angår tredjelandsstatsborgeres lovlige indrejse i arbejdsøjemed, nemlig lige fra mere restriktive til mere liberale politikker og lige fra politikker med kvoter til politikker med efterfølgende regulariseringer. Desuden er medlemsstaterne ikke alle udsat for samme migrationspres, og ikke alle betragter indvandring som et prioriteret spørgsmål.

Der er tale om to paradokser. Det første vedrører den frie bevægelighed for personer i Schengen-området. Reelt letter afskaffelsen af grænsekontrol ulovlige indvandreres færden i enhedsområdet og gør det i praksis muligt for dem også at rejse ulovligt ind i lande, der har vedtaget strengere lovgivning. Det er således klart, at der parallelt med behovet for en fuldstændig kontrol ved Unionens ydre grænser er behov for ensartede indrejsepolitikker.

Det andet paradoks vedrører visse medlemsstaters holdning, idet disse på den ene side nægter at betragte bestemmelser vedrørende indrejse og forvaltning af migrationsstrømme som et EU-kompetenceområde, mens de imidlertid på den anden ofte har forventet, at Unionen skulle fordømme de regulariseringspolitikker, som visse nationale regeringer har vedtaget.

Der mangler også en fyldestgørende kommunikationsstrategi på EU-plan, selv om en sådan har central betydning for en korrekt information af borgerne om behovet for en fælles politik for indrejse og integration i Den Europæiske Union. F.eks. tror næsten én europæisk borger ud af to ifølge en Eurobarometer-undersøgelse, at indvandrerne udnytter det sociale sikringssystem. Indvandring kan tværtimod i høj grad være med til at imødegå den udfordring, det på baggrund af befolkningsældningen er at bevare den europæiske sociale model. Faktisk har forsøget på at nå Lissabon-agendaens vækstmålsætninger og demografiske hensyn nu allerede gennem et årti fået Kommissionen til at betragte indvandring som en ressource for bevarelsen af det sociale velfærdssystem og som en mulighed for det europæiske arbejdsmarked. Indvandringens betydning for dette sidstnævnte område fremgår af virksomhedernes og arbejdsgivernes konstante krav om en forhøjelse af de kvoter, der er fastlagt på nationalt plan.

En fælles politik er ikke ensbetydende med en ukritisk åbning for ukontrolleret indvandring. Tværtimod er en sådan fælles politik det nødvendige svar på et strukturelt fænomen af international betydning, som det ikke længere er muligt at forvalte effektivt på nationalt plan. Desuden er åbningen af lovlige kanaler for indvandring i Europa et vigtigt middel til bekæmpelse af menneskehandel, organiseret kriminalitet og sort arbejde.

Indvandring repræsenterer endvidere en mulighed for kulturel, social og politisk berigelse for vore samfund. I denne henseende har Europa-Parlamentet flere gange understreget[1], at der må

fastlægges en europæisk strategi for integration og indslusning af indvandrere, som omfatter alle relevante dele af Unionens politikker. Ud over adgang til arbejdsmarkedet, uddannelse, sundhedstjenester og sociale sikringsordninger er det nødvendigt at fremme indvandrernes adgang til det politiske og sociale liv inden for en fælles ramme af rettigheder og pligter.

Definitionen af en "positiv" immigrationspolitik er også snævert forbundet med Unionens rolle for så vidt angår støtte til den økonomiske, sociale og politiske udvikling og til processerne med demokratisering og udbredelse af de grundlæggende rettigheder i tredjelande, navnlig i de afrikanske lande, hvortil Unionen er knyttet gennem et stærkt politisk partnerskab.

2. Den historiske baggrund og beskrivelse af Kommissionens forslag

På samlingen i Det Europæiske Råd i Tampere i oktober 1999 fastlagde medlemsstaterne målsætningerne for en sammenhængende og afbalanceret europæisk immigrationspolitik baseret på fire grundlæggende elementer, nemlig fastlæggelse af en politik for lovlig indvandring, bekæmpelse af ulovlig indvandring, samarbejde med tredjelande og integration af vandrende arbejdstagere.

Attentaterne den 11. september 2001 vendte op og ned på den globale og europæiske dagsorden og indvirkede kraftigt på den "positive" indvandringspolitik, som med ét salg gik i stå. På de efterfølgende samlinger i Det Europæiske Råd, lige fra samlingen i Sevilla (juni 2002) og til samlingen i Haag (november 2004), blev vægten næsten udelukkende lagt på bekæmpelsen af ulovlig indvandring og af menneskehandel. Der blev udarbejdet en række vigtige lovgivningsmæssige værktøjer til bekæmpelse af ulovlig indvandring, men dog uden at man, heller ikke engang på dette område, nåede frem til nogen sammenhængende fælles politik.

Først fra 2006, bl.a. takket være et konstant pres fra Europa-Parlamentets side, kom spørgsmålet om lovlig indvandring atter på dagsordenen, navnlig på det uformelle topmøde i Lahti i november 2006 og den efterfølgende samling i Det Europæiske Råd i Bruxelles i december 2006. For første gang siden Tampere drøftede man atter spørgsmålet om samarbejde mellem Den Europæiske Union og oprindelses- og transittredjelande med henblik på åbningen af lovlige kanaler. På Det Europæiske Råd i Bruxelles i december opfordredes Kommissionen til at forelægge en meddelelse om dette spørgsmål.

Handlingsplanen fra 2005 repræsenterede således Kommissionens første konkrete reaktion på spørgsmålet om lovlig indvandring efter en stilstand på over fem år. Faktisk havde Unionens eksekutivorgan allerede i 2001 forelagt et forslag til direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold i arbejdsøjemed, men efter i årevis at have været blokeret i Rådet blev dette til sidst blev trukket tilbage af Barroso-Kommissionen.

Ovennævnte forslag[2] blev aldrig vedtaget i Rådet. I betragtning af det politiske klima, der var opstået, bl.a. som følge af attentatet den 11. september 2001, anså Kommissionen det for

[1] Se betænkning af Lambrinidis om Kommissionens meddelelse om en fælles dagsorden for integration, P6_TA(2006)0318 af 6. juli 2006.
[2] Forslag til direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed (KOM(2001) 0386.

hensigtsmæssigt at ændre sin strategi og gøre et skridt tilbage. Følgelig iværksatte den med forelæggelsen af en grønbog i januar 2005 en omfattende høringsproces med det formål at tage stilling til, hvilken tilgang der skulle vælges til forvaltningen af økonomisk migration.

Resultaterne af den offentlige høring afslørede, at der var bred tilslutning til tanken om en fælles politik i Den Europæiske Union. Imidlertid blev der givet afvigende svar med hensyn til, hvilken tilgang der skulle vælges, og heller ikke Klamt-betænkningen, som Europa-Parlamentet vedtog i oktober 2005, indeholdt nogen entydig vision[3].

Følgelig opgav Kommissionen den horisontale indfaldsvinkel og tanken om ét enkelt direktiv om betingelserne for indrejse og ophold for samtlige kategorier af vandrende arbejdstagere og valgte i stedet en gradvis og differentieret tilgang med fire sektordirektiver, hvormed det eneste formål er at fastlægge betingelserne og procedurerne for bestemte indvandrerkategoriers indrejse.

De fire direktivforslag vil ikke blive forelagt samlet, men i løbet af de kommende tre år. De vil vedrøre følgende kategorier:

- højt kvalificerede arbejdstagere (forelæggelse september 2007)
- sæsonarbejdere (forelæggelse 2008)
- virksomhedsinternt udstationerede arbejdstagere (forelæggelse 2009)
- lønnede praktikanter (forelæggelse 2009).

Ud over de fire forslag til særdirektiver vil Kommissionen forelægge et forslag til et generelt rammedirektiv, hvormed formålet vil være at sikre en fælles ramme for de rettigheder, der tilkommer vandrende arbejdstagere, som arbejder lovligt i en medlemsstat, og som endnu ikke har status som fastboende[4]. Desværre ligger tidsplanen for Kommissionens vedtagelse af dette direktivforslag endnu ikke fast.

Som en videreudvikling af handlingsplanen har Kommissionen desuden for nylig (ud over fastlæggelsen af "mobilitetspakker" i samarbejde med oprindelsestredjelandene) også foreslået, at der inden udgangen af 2007 oprettes en europæisk portal, hvormed formålet skal være at informere potentielle indvandrere om mulighederne for lovlig beskæftigelse i Unionen og om bestemmelserne vedrørende indrejse. Med samme formål for øje agter Kommissionen også at oprette specifikke centre i tredjelandene for at gøre det lettere at benytte legale kanaler og modvirke ulovlig indvandring.

Det institutionelle aspekt

Betænkning af Terron i Cusi, P5_TA (2003)0050.

[3] Betænkning af Klamt om Kommissionens grønbog, P6_TA(2005)0408 af 26. oktober 2005.

[4] Denne status erhverves efter fem år. Spørgsmålet er reguleret ved direktiv 2003/109/EF.

Da Rådet den 1. januar 2005 endelig med stor forsinkelse iværksatte de bestemmelser i EF-traktaten, ifølge hvilke alle eller dele af de i dennes afsnit IV omhandlede områder skal underlægges den fælles beslutningsprocedure og bestemmelserne om afgørelse med kvalificeret flertal, valgte ministrene desværre at udelukke lovlig indvandring og integration fra anvendelsesområdet.

Europa-Parlamentet har gentagne gange givet udtryk for sin misbilligelse af ministrenes valg og har anmodet om, at overgangsbestemmelsen i artikel 67 også anvendes på lovlig indvandring og integration.

Hvis forfatningstraktaten allerede var blevet vedtaget, ville den normale afstemningsprocedure være blevet udvidet til at omfatte hele området. Imidlertid indeholdt forfatningstraktaten som en afspejling af den skepsis, der var opstået efter den 11. september, en ny bestemmelse, der kunne betragtes som værende restriktiv. I det stykke, der blev tilføjet på regeringskonferencen, gjordes det faktisk klart, at Unionens politik ikke berører "medlemsstaternes ret til at fastlægge antallet af tredjelandsstatsborgere, der kan indrejse fra tredjelande på deres område for at søge et arbejde som lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende."

I virkeligheden er det også på grundlag af de gældende traktater vanskeligt ud fra EU's generelle beføjelser med hensyn til betingelserne for indrejse og ophold at ekstrapolere en specifik bestemmelse, som ville kunne muliggøre en fælles forvaltning af indvandreres indrejse i medlemsstaterne, da dette spørgsmål fortsat henhører under medlemsstaternes nationale beføjelser.

Ordførerens holdning til handlingsplanen

Ordføreren glæder sig over Kommissionens handlingsplan som et første skridt hen imod fastlæggelsen af en fælles politik for lovlig indvandring, selv om hun dog beklager, at man har fravalgt den horisontale tilgang, som ville have gjort det muligt at fastlægge fælles minimumsbestemmelser for samtlige medlemsstater og for samtlige indvandrerkategorier. Fastlæggelsen af en fælles politik er meget vigtig for at undgå, at medlemsstatspolitikker, der adskiller sig alt for meget fra hinanden, får migrationsstrømmene til at ændre bestemmelsessted.

Den europæiske og nationale politiske klasse skal kunne handle ud fra andet og mere end rent valgmæssige hensyn og benytte en global og samlet tilgang til indvandringspolitikken som også for nylig foreslået af Kommissionen.

I denne sammenhæng bliver det også umuligt at komme uden om bekæmpelsen af ulovlig indvandring.

Følgende spørgsmål kræver uddybning:

- Forskudt vedtagelse af sektordirektiverne: De fem direktiver, der foreslås i handlingsplanen, bør betragtes som en samlet pakke. Der er et presserende behov for hurtigst muligt at udarbejde forslaget til rammedirektiv om de rettigheder, der

tilkommer indvandrede, der endnu ikke har status som fastboende.

- Forslaget til direktiv om højt kvalificerede arbejdstagere: Der må findes en acceptabel balance mellem at gøre det lettere for højt kvalificerede arbejdstagere at rejse ind i Europa og behovet for at undgå hjerneflugt fra udviklingslandene. Kommissionens forslag om "cirkulær migration" må uddybes nærmere.

- Definition af kategorien "højt kvalificerede arbejdstagere" i mangel af fælles kriterier for anerkendelse af kvalifikationsbeviser.

- De foreslåede sektorer forekommer ikke at være de eneste og/eller de vigtigste af de sektorer, hvor det er nødvendigt med en fællesskabsindsats. Man behøver blot tænke på sektorer såsom personpleje, catering og byggevirksomhed.

- Der må tages stilling til den reelle mulighed for at indføre et "europæisk grønt kort" for arbejdstagerne i de af direktiverne berørte sektorer, men også i andre sektorer.

- Der må tages fat på problematikken omkring de administrative procedurer, som højt kvalificerede arbejdstagere skal igennem. Procedurerne må forenkles således som i forbindelse med virksomhedsinternt udstationerede arbejdstagere.

- Der må på grundlag af præcise kriterier tages stilling til muligheden for at give sæsonarbejdere mulighed for at ombytte deres sæsonarbejdstilladelse til en fast opholdstilladelse eller til en tilladelse til at søge arbejde.

- Også i forslaget til direktiv om betingelserne for indrejse og ophold for lønnede praktikanter må der fastsættes bestemmelser for udstedelse af tilladelse til at søge arbejde efter udløbet af praktikantopholdstilladelsen.

- Det forslag, som næstformand i Kommissionen Franco Frattini fremsatte på konferencen om migration og udvikling i Tripoli den 22. november 2006, er af stor interesse. Forslaget vedrører muligheden for på europæisk plan at fastsætte kvoter for lovlig indrejse, som skal tilbydes tredjelande til gengæld for en bedre kontrol med ulovlige migrationsstrømme og tilbagetagelse af ulovlige indvandrere. Der må tages stilling til de konkrete forslag, som Kommissionen agter at forelægge.

- Som for andre sektorers vedkommende skaber kravet om, at der skal træffes afgørelse med enstemmighed, en reel risiko for, at de retsakter, der vedtages i Rådet, kun kommer til at udgøre en mindste fællesnævner - ofte et resultat af et udvandet kompromis - som begrænser deres europæiske merværdi.