EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

19.1.2007

ARBETSDOKUMENT

om en strategisk plan för laglig migration

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Lilli Gruber

1. Politisk bakgrund

Politiken för laglig invandring, som vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 definierades som en central del av gemenskapens invandringspolitik, har sedan länge varit bunden av olika nationella politiska åtgärder. De nationella regeringarnas oro för väljaropinionen, mediernas fokusering på liknande frågor, medlemsstaternas ömsesidiga misstro mot andra länders förmodat släpphänta politik, rädslan att släppa ifrån sig en del av den nationella suveräniteten, politiska val och kulturella olikheter är bara några av skälen till att EU hittills inte kunnat utforma en gemensam invandringspolitik i egentlig mening.

I brist på en gemensam invandringspolitik i Europeiska unionen har de europeiska länderna de senaste åren utformat sinsemellan radikalt olika politiska riktlinjer för att kunna hantera den lagliga arbetskraftsinvandringen till sina territorier av tredjelandsmedborgare. Politiken spänner över ett fält som omfattar både ganska restriktiva och mer liberala åtgärder samt kvoteringssystem och legalisering i efterhand. Eftersom medlemsstaterna inte utsätts för samma migrationstryck anser dessutom inte alla att invandringen är en prioriterad fråga.

Det finns två paradoxer. Den första handlar om den fria rörligheten för personer inom Schengenområdet. Avskaffandet av gränskontrollerna underlättar nämligen de olagliga invandrarnas förflyttning inom det gemensamma området, vilket i praktiken gör att de också olagligt kan komma in i de länder som antagit en mer restriktiv lagstiftning. Det är alltså uppenbart att det förutom en integrerad kontroll av Europeiska unionens yttre gränser krävs en enhetlig politik för rätten till inresa och vistelse.

Den andra paradoxen handlar om vissa medlemsstaters inställning. Trots att de vägrar att betrakta villkoren för inresa och vistelse och hanteringen av migrationsströmmarna som ett behörighetsområde för EU, tvekar de inte att med hög röst uppmana Europeiska unionen att fördöma de legaliseringsåtgärder som vissa nationella regeringar antagit.

Man kan för övrigt beklaga avsaknaden av en lämplig kommunikationsstrategi på EU-nivå. En sådan är nödvändig om man skall kunna informera medborgarna korrekt om vikten av en gemensam politik i Europeiska unionen när det gäller bestämmelser om inresa och vistelse samt integration. Enligt en Eurobarometerundersökning är således nästan varannan EU-medborgare övertygad om att invandrarna utnyttjar socialförsäkringssystemet. Invandring kan tvärtom visa sig vara en viktig faktor för att lösa frågan om hur den europeiska sociala modellen skall kunna bevaras i en situation med en åldrande befolkning. Sedan redan tio år är det i själva verket så att Europeiska kommissionen med tanke på förverkligandet av tillväxtmålen enligt Lissabonagendan och de demografiska problemen torde betrakta invandringen som en tillgång för att man skall kunna bevara det sociala skyddssystemet. Invandringen ses också som en möjlighet för den europeiska arbetsmarknaden. Invandringens betydelse i det sammanhanget illustreras av företagens och arbetsgivarnas återkommande krav på en höjning av de kvoter som fastställts på nationell nivå.

En gemensam politik innebär inte att man utan restriktioner öppnar gränserna för en okontrollerad invandring. En gemensam politik gör det tvärtom möjligt att på ett lämpligt sätt

bemöta ett strukturellt fenomen av internationell omfattning som inte längre kan hanteras effektivt på nationell nivå. Genom att öppna kanaler för laglig invandring förser sig EU dessutom samtidigt med ett viktigt instrument för att bekämpa människohandel, organiserad brottslighet och svart arbete.

Invandringen ger dessutom våra samhällen möjlighet att berikas på det kulturella, sociala och politiska planet. Europaparlamentet har i detta sammanhang vid flera tillfällen[1] betonat vikten av att fastställa en europeisk strategi för invandrarnas integration och sociala anpassning i samhället, en strategi där alla områden som berörs av unionens politik samverkar. Förutom att ge invandrare tillträde till arbetsmarknad, utbildning, hälsovårdstjänster och socialförsäkring, måste man alltså uppmuntra invandrarnas medverkan i det politiska och sociala livet inom en gemensam ram av rättigheter och skyldigheter.

Det går för övrigt inte att utforma en ”positiv” invandringspolitik om inte EU samtidigt ger stöd till ekonomisk, social och politisk utveckling samt till demokratiseringsprocessen och spridningen av grundläggande rättigheter i tredjeländer, framför allt de afrikanska länder som unionen är förbunden med genom ett stabilt politiskt partnerskap.

2. Historisk bakgrund och beskrivning av kommissionens förslag

Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 fastställde medlemsstaterna målen för en sammanhängande och balanserad europeisk invandringspolitik med fokus på fyra viktiga områden: fastställande av en politik för laglig invandring, kamp mot olaglig invandring, samarbete med tredjeländer och invandrade arbetstagares integration.

Attackerna den 11 september 2001 vände upp och ner på världens och EU:s dagordning, även den ”positiva” invandringspolitiken som avstannade tvärt. Under Europeiska rådets efterföljande möten i Sevilla (juni 2002) och Haag (november 2004) handlade det nästan uteslutande om kampen mot olaglig invandring och människohandel. Några viktiga lagstiftningsinstrument för kampen mot olaglig invandring upprättades, men inte heller på detta område lyckades man formulera en sammanhängande gemensam politik.

Inte förrän 2006, och bland annat tack vare ständiga påtryckningar från Europaparlamentets sida, återkom frågan om laglig invandring på dagordningen, framför allt i samband med det informella toppmötet i Lahtis i november 2006 följt av Europeiska rådets möte i Bryssel i december 2006. För första gången efter toppmötet i Tammerfors behandlades på nytt frågan om EU:s samarbete med ursprungs- och transiteringstredjeländer för att öppna lagliga kanaler. Vid decembermötet i Bryssel uppmanade Europeiska rådet kommissionen att lägga fram ett meddelande om detta.

Den strategiska plan som offentliggjordes 2005 gav alltså Europeiska kommissionen möjlighet att ge ett första konkret svar på frågan om laglig invandring, efter en stagnationsperiod på mer än fem år.

---

[1] Se Lambrinidisbetänkandet om kommissionens meddelande om en integrationspolitik, T6-0318/2006, som antogs av Europaparlamentet den 6 juli 2006.

I själva verket hade gemenskapens verkställande organ redan 2001 lagt fram ett förslag till direktiv om villkoren för inresa och vistelse för arbetstagare från tredjeländer, som efter flera års blockering i rådet slutligen drogs tillbaka av Barrosokommissionen.

Detta förslag[2] godkändes aldrig av rådet. Med tanke på det rådande politiska klimatet, bland annat beroende på händelserna den 11 september 2001, ansåg kommissionen att det var lämpligare att ändra strategi och ta ett steg tillbaka. Detta fick till följd att kommissionen i januari 2005, med utgångspunkt i en grönbok, inledde ett omfattande samråd i syfte att fastställa vilken strategi som skulle antas för att hantera den ekonomiska migrationen. Resultatet av det offentliga samrådet visade att det rådde stor enighet om att det borde finnas en gemensam EU-politik. Svaren när det gällde vilken strategi som skulle följas varierade emellertid, och inte ens i Klamtbetänkandet, som antogs av Europaparlamentet i oktober 2005, lyckades man presentera en entydig uppfattning[3].

Kommissionen valde alltså att avstå från en övergripande strategi och tanken på ett enda direktiv om villkoren för inresa och vistelse som skulle tillämpas på alla kategorier av invandrad arbetskraft. Man föredrog i stället en progressiv och differentierad strategi, dvs. fyra sektorsdirektiv med det enda målet att fastställa villkoren och förfarandena för inresa och vistelse för särskilda kategorier av invandrare. De fyra förslagen kommer inte att läggas fram samtidigt utan successivt under de kommande tre åren. De kommer att omfatta följande kategorier:

- högutbildade arbetstagare (läggs fram i september 2007)
- säsongsarbetare (läggs fram 2008)
- utstationerad personal i multinationella företag (läggs fram 2009)
- avlönade praktikanter (läggs fram 2009)

Förutom dessa fyra separata förslag kommer kommissionen att lägga fram ett allmänt ramdirektiv, som har till syfte att garantera en gemensam uppsättning rättigheter för invandrade arbetstagare som är lagligen anställda i en medlemsstat men som ännu inte fått ställning som varaktigt bosatta[4]. Tidsplanen för antagandet av detta direktiv emellertid ännu inte fastställts av kommissionen.

Kommissionen har finslipat sin strategiska plan och dessutom nyligen föreslagit att man (förutom att fastställa ”åtgärdspaket för rörlighet” i samarbete med ursprungstredjeländer) skall inrätta en europeisk portal före slutet av 2007 för att informera potentiella invandrare om möjligheterna till laglig anställning i unionen och om villkoren för inresa och vistelse. I linje

[2] Förslag till rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare (KOM(2001)0386). Betänkande från Terron i Cusi, T5-0050/2003, av den 12 februari 2003.
[3] Parlamentet antog Klamtbetänkandet om grönboken, T6-0408/2005, den 26 oktober 2005.
[4] Denna ställning erhålls efter fem år i enlighet med direktiv 2003/109/EG.

med detta har kommissionen för avsikt att i tredjeländer öppna centrer som skall ha till uppgift att underlätta användning av lagliga metoder och avskräcka från olaglig invandring.

Den institutionella aspekten

När rådet slutligen, mycket försenat, den 1 januari 2005 genomförde bestämmelserna i EG-fördraget om övergång till medbeslutandeförfarandet och kvalificerad majoritet för alla eller delar av de områden som ingår i avdelning IV, ville de europeiska ministrarna olyckligtvis undanta laglig invandring och integration från tillämpningsområdet för denna åtgärd.

Parlamentet har vid flera tillfällen kritiserat det val som gjordes av de församlade regeringarna i rådet och begärt en tillämpning av ”övergångsklausulen” i artikel 67, även för åtgärder som rör laglig invandring och integration.

Om konstitutionsfördraget hade antagits skulle det normala omröstningsförfarandet ha utsträckts till att omfatta hela sektorn. Det bör emellertid påpekas att fördraget, som avspeglar den skepsis som rådde efter den 11 september, innehåller en ny bestämmelse som kan anses som inskränkande. Det påpekas nämligen, i en punkt som lagts till av regeringskonferensen, att EU:s politik inte skall ”inverka på medlemsstaternas rätt att bestämma hur många tredjelandsmedborgare (…) som får beviljas inresa till deras territorium för att där söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare”.

Det är i själva verket svårt att även på grundval av de nu gällande fördragen dra slutsatser utifrån EU:s allmänna behörighet om ”villkoren för inresa och bosättning” och härigenom komma fram till en specifik regel som skulle ge möjlighet till en enda gemensam förvaltning av inresor till medlemsstaterna – en fråga som fortsätter att vara ett nationellt behörighetsområde.

Föredragandens ståndpunkt om den strategiska planen

Föredraganden välkomnar kommissionens strategiska plan som hon anser vara ett första steg på vägen mot utformning av en gemensam politik för laglig invandring. Hon beklagar emellertid att det inte funnits en övergripande strategi, eftersom detta skulle ha gjort det möjligt att fastställa gemensamma minimiregler för alla medlemsstater och alla invandrarkategorier. Det är mycket viktigt att man utformar en gemensam politik för att undvika att alltför skiljaktiga politiska åtgärder i medlemsstaterna avleder migrationsströmmarna från deras ursprungsdestination.

Politiker på EU-nivå och nationell nivå måste kunna handla och sätta sig över hänsyn av rent valtaktisk natur. De måste kunna ta itu med invandringspolitiken utifrån ett övergripande och samlat perspektiv, såsom kommissionen själv nyligen föreslog.

Det är också i samma anda som kampen mot olaglig invandring hädanefter måste föras.

Följande punkter bör utvecklas:

- De sektorsdirektiven bör antas separat. De fem direktiv som föreslås inom ramen för den strategiska planen bör betraktas som ett enda ”paket”. Det är nödvändigt att utan dröjsmål utarbeta förslaget till ramdirektiv om rättigheterna för de invandrare som ännu inte fått ställning som långvarigt bosatta.

- När det gäller förslaget till direktiv om högutbildade arbetstagare måste man hitta en godtagbar jämvikt mellan å ena sidan de åtgärder som syftar till att uppmuntra högutbildad arbetskraft att komma till Europa och å andra sidan vikten av att undvika kunskapsflykt från utvecklingsländerna. Kommissionens förslag om ”cirkulär migration” bör utvecklas.

- Kategorin ”högutbildade arbetstagare” bör definieras i avsaknad av gemensamma kriterier för erkännande av examensbevis.

- De föreslagna sektorerna förefaller inte vara de enda som kräver en insats på gemenskapsnivå eller som bör prioriteras. Man behöver bara nämna till exempel hälsovårdssektorn, restaurangbranschen eller byggsektorn.

- De konkreta möjligheterna att införa ett så kallat ”europeiskt grönt kort” för arbetstagarna i de sektorer som berörs av direktiven och i framtiden bör utvärderas.

- De byråkratiska formaliteter som högutbildade arbetstagare måste uppfylla bör förenklas. Detta gäller också utstationerad personal i multinationella företag.

- Man måste på grundval av exakta kriterier undersöka möjligheten för säsongsarbetare att byta ut sitt tillfälliga arbetstillstånd för säsongsarbete mot ett varaktigt uppehållstillstånd eller ett tillstånd att söka arbete.

- När det gäller förslaget till direktiv om villkoren för inresa och bosättning för avlönade praktikanter måste man också se till att det utfärdas ett tillstånd att söka arbete när det tillstånd som utfärdats för praktiktjänstgöringen löper ut.

- Kommissionens vice ordförande Franco Frattini framförde vid konferensen ”Migration och utveckling” i Tripoli den 22 november 2006 ett förslag om möjligheten att på EU-nivå införa ”paket med kvoter för lagliga inresor” som skulle erbjudas tredjeländer i utbyte mot bättre kontroll av de olagliga migrationsströmmarna och återtagande av sådana invandrare som olagligt vistas i EU. Detta förslag är mycket intressant. Man bör nu utvärdera de konkreta förslag som kommissionen planerar att lägga fram.

- Med tanke på att det fortfarande krävs enhällighet vid omröstning i rådet finns det en reell risk – vilket man kan konstatera när det gäller andra sektorer – för att de rättsakter som antas till slut inte utgör mer än en ”minsta gemensam nämnare”, vilket ofta är resultatet av en urvattnad kompromiss som begränsar det europeiska mervärdet.