EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

29.1.2007

ARBEJDSDOKUMENT

om den politiske prioritering i bekæmpelsen af ulovlig indvandring af statsborgere fra tredjelande

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Javier Moreno Sánchez

1. Politisk og institutionel baggrund

Indvandringspolitikken figurerer blandt de højest prioriterede offentlige politikker både i de enkelte medlemsstater og på EU-institutionsplan.

Europa-Parlamentet har henvist til behovet for en samlet strategi på indvandringsområdet, navnlig i sin beslutning af 28. september 2006[1], hvori det beklager, at "Den Europæiske Union syv år efter vedtagelsen af Tampere-programmet endnu ikke har nogen sammenhængende indvandringspolitik".

En indvandringspolitik bør tage hensyn til en lang række aspekter, herunder lovlig og ulovlig indvandring, årsagerne i tredjelandene (underudvikling, nød, krige osv.), pull-faktorerne i EU (levestandard, beskæftigelsesmuligheder, herunder sort arbejde), medlemsstaternes demografiske og økonomiske behov, sammenhængen mellem indsatsen på lokalt, nationalt og EU-plan, spørgsmål om integration og kulturblanding, respekten for de grundlæggende rettigheder, herunder navnlig asylretten og non-refoulement-princippet, bekæmpelsen af racisme og fremmedhad osv.

Det finske formandskabs konklusioner efter Det Europæiske Råd den 14.-15. december 2006 søger at tage denne udfordring op ved at fastlægge de forskellige elementer i en samlet europæisk migrationspolitik, som skal udmøntes i 2007 i gennemførelsen af skridt vedrørende det internationale samarbejde og dialogen med tredjelande, samarbejdet mellem medlemsstaterne om bekæmpelse af ulovlig indvandring, forvaltningen af EU's ydre grænser, lovlig indvandring, integration, indførelse senest ved udgangen af 2010 af det fælles europæiske asylsystem og sikring af de nødvendige midler hertil.

Der skal henvises til, at beslutningsprocedurerne endnu er forskellige for ulovlig indvandring (fælles beslutningsprocedure og kvalificeret flertal efter anvendelsen pr. 1. januar 2005 af overførselsbestemmelsen (passerelle-bestemmelsen) i EF-traktatens artikel 67) og for lovlig indvandring, som fortsat i vidt omfang henhører under medlemsstaternes kompetence. Parlamentet har ved gentagne lejligheder udtalt sig til fordel for at udvide anvendelse af den fælles beslutningsprocedure og derved gøre indvandringspolitikken mere sammenhængende.

Der er rent faktisk en række eksempler på samspillet mellem lovlig og ulovlig indvandring. En restriktiv politik for lovlig indvandring kan forstærke den ulovlige indvandring, samtidig med at medlemsstaternes politikker er bestemmende for de ændringer, der sker af de ruter, som de ulovlige indvandrere, der udnyttes af menneskesmugler- og menneskehandlernet, følger for at komme til Europa.

2. Foreløbig evaluering af Kommissionens meddelelse.

Kommissionen anvender udtrykket "ulovlig indvandring" til at "beskrive en række forskellige fænomener. Det omfatter statsborgere fra tredjelande, som rejser ulovligt ind i en medlemsstats område over land, med skib og med fly, herunder gennem transitområder i lufthavne."

[1] P6_TA(2006)0386.

I udkastet til betænkning vil ordføreren på grundlag af høringen den 30. januar 2007 få mulighed for at kommentere de 9 prioriteter i Kommissionens meddelelse mere udførligt.

På dette stade har jeg følgende foreløbige kommentarer:

- Samarbejde med tredjelande

Dette spørgsmål har efter forelæggelsen af meddelelsen været genstand for en grundig behandling i det finske formandskabs konklusioner fra Det Europæiske Råd den 14.-15. december 2006. Ordføreren kan kun støtte dette skridt. Indvandringens flerdimensionelle karakter kræver faktisk snævert samarbejde med samtlige berørte tredjelande.

Ministerkonferencerne i 2006 i Rabat og Tripoli (hvor Europa-Parlamentet var repræsenteret af henholdsvis udvalgets formand Jean-Marie Cavada og undertegnede) markerede indledningen af denne nødvendige dialog mellem hjem- og transitlandene og de EU-stater, som indvandringen er rettet mod. Denne dialog bør føre til indgåelse af tilbagetagelsesaftaler eller bedre gennemførelse af allerede indgåede aftaler og samtidig skabe grundlag for fælles udvikling. Der bør lægges særlig vægt på gennemførelsen af Cotonou-aftalens artikel 13 hvad angår såvel tilbagesendelse som styrkelse af de dialogprocedurer, der er fastsat i aftalen. Det er også vigtigt at udvikle hjem- og transitlandenes kapacitet med hensyn til styring af udvandringen, således at de råder over institutioner og kontrolmidler (hensigtsmæssig offentlig administration og lovgivning, uddannelse og udstyr til grænsevagter samt politistyrker til bekæmpelse af menneskesmugling og –handel osv.). Ordføreren glæder sig over, at næstformand i Kommissionen, Franco Frattini, har udtalt, at hjem- og transitlandene fremover vil overlade Kommissionen de oplysninger, som de er i besiddelse af, om migrationsstrømme ved deres grænser og på deres område, smuglernet osv.

I juli 2007 vil der blive afholdt et internationalt FN-forum om migration og udvikling, hvor Parlamentet bør være repræsenteret.

Indvandringspolitikken bør være en test på EU's evne til at gennemføre sammenhængende foranstaltninger såvel inden for som uden for sine grænser (den dobbelte interne/eksterne dimension).

- Sikre grænser – Integreret forvaltning af de ydre grænser

Grænsekontrol er en klar forudsætning for bekæmpelse af ulovlig indvandring. Uden grænsekontrol ingen troværdig politik. FRONTEX skal have de midler, der er nødvendige for at kunne arbejde, og medlemsstaterne skal holde deres løfter om at stille logistiske og menneskelige ressourcer til rådighed for grænsekontrollen.

Grænsekontrollen bør desuden foretages under passende modtagelsesforhold for de berørte personer, og navnlig i fuld respekt for asylretten og princippet om non-refoulement.

- Sikre rejse- og identitetsdokumenter

Kommissionen sætter sin lid til udviklingen af biometriske værktøjer til sikring af

dokumenterne. Disse værktøjer er nyttige, men de skal, hvad angår aktiviteter under søjle 1, anvendes under overholdelse af databeskyttelsesreglerne, jf. direktiv 95/46/EF, og hvad angår aktiviteter under tredje søjle har Parlamentet gentagne gange insisteret på nødvendigheden af at vedtage en særlig rammeafgørelse (jf. den vedtagne betænkning af Roure). Ordføreren forventer, at det tyske formandskab fremmer arbejdet i Rådet vedrørende dette spørgsmål.

Uden passende beskyttelse af personoplysninger skal Rådet ikke forvente at kunne indføre et automatisk system, der regulerer indrejse i og udrejse af EU's område, således som der blev slået til lyd for i formandskabets konklusioner fra december 2006. Ordføreren forventer, at Kommissionen giver alle relevante oplysninger om sine forslag på dette område.

- Bekæmpelse af menneskehandel

Gennemførelsen af handlingsprogrammet på mellemlang sigt for bekæmpelse af menneskehandel skal bakkes op af institutionerne og medlemsstaterne med alle nødvendige midler. EUROPOL og samtlige instrumenter inden for rets- og politisamarbejdet bør udnyttes til dette formål.

Bekæmpelsen af menneskehandel bør målrettes mod menneskehandlerne, -smuglerne og de mafiaer, som profiterer på den. Det bør under alle omstændigheder undgås at rette skytset mod eller skade ofrene.

- Legaliseringsspørgsmålet

Som Kommissionen anfører, beror beslutninger på dette område efter gældende fællesskabsret på medlemsstaternes skøn. En række medlemsstater har foretaget legaliseringer. I Spanien havde legaliseringen til formål at nedbringe omfanget af sort arbejde. Derfor har man kun foretaget legaliseringer, hvis der forelå en ansættelseskontrakt og dermed et behov for den pågældende arbejdskraft. Denne legalisering giver de omfattede personer rettigheder og pligter.

I overensstemmelse med principperne for loyalt samarbejde og gensidig solidaritet glæder ordføreren sig over, at mekanismen for gensidig informering (om nationale foranstaltninger på asyl- og indvandringsområdets, som kan berøre andre medlemsstater eller Fællesskabet) vil være funktionsdygtigt i 2007. Kommissionen bør fremlægge nærmere oplysninger om den undersøgelse, som den påregner at iværksætte herom.

- Tackling af en vigtig pull-faktor: ulovlig beskæftigelse

Ordføreren bifalder, at dette spørgsmål er behandlet meget grundigt i Kommissionens meddelelse. Det er hidtil gået alt for langsomt med at iværksætte foranstaltninger på dette område, som er en af de vigtigste kilder til ulovlig indvandring. Kommissionens bebudelse af forslag om harmoniserede sanktioner i medlemsstaterne mod arbejdsgivere, der anvender sort arbejdskraft (udelukkelse fra offentlige kontrakter, strafferetlige sanktioner, betaling af tilbagesendelsesomkostningerne osv.) går i den rigtige retning. I modsætning til den sammenblanding mellem indvandring og arbejdsløshed, der ofte foretages af de populistiske

strømninger, skal det understreges, at den sorte arbejdskraft ikke rammes af arbejdsløshed. Disse arbejdstagere accepterer de dårligste arbejdsvilkår og de laveste lønninger, og de bidrager i stort omfang til, at bestemte erhvervssektorer (navnlig sæsonbestemte) kan fungere uden nogen form for retlig ramme.

Bekæmpelsen sort arbejde indeholder en vigtig psykologisk dimension: ved at søge at nedbringe pull-faktorerne i Europa (muligheder for job, selv under uværdige forhold set ud fra de grundlæggende rettigheder) tilsigtes det at mindske incitamenterne til udvandring til EU og at nedbringe omfanget af sort arbejde i vore økonomier. For at belyse alle dimensioner af ulovligt arbejde (økonomiske og sociale rettigheder, respekt for mennesker, de berørte sektorers økonomiske og sociale situation) ser ordføreren gerne, at der i samarbejde med såvel vore kolleger i Beskæftigelsesudvalget og Landbrugsudvalget som Kommissionen og Rådets formandskab arrangeres en særlig offentlig høring om dette spørgsmål.

- Tilbagesendelsespolitik

Det er vigtigt, at Parlamentet snarest muligt vedtager sin holdning ved førstebehandlingen om Kommissionens forslag til direktiv. Ordføreren beklager, at arbejdet i Rådet tilsyneladende er blokeret, og at vedtagelsen af tilbagesendelsesdirektivet ikke er med blandt det tyske formandskabs prioriteter.

Som understreget af Parlamentet er det nødvendigt, at der på europæisk plan fastlægges regler og vilkår for tilbagesendelsespolitikken under overholdelse af lov og ret. Vedtagelsen af dette direktiv på grundlag af vor kollega Webers betænkning er således nødvendig for iværksættelse af fonden.

Det vil være hensigtsmæssigt, at Kommissionen foretager en evaluering af tilbagesendelsespolitikken (effektiviteten af de gældende aftaler, analyse af årsagerne til forsinkelserne i forhandlingerne osv.).

- Bedre informationsudveksling med de eksisterende midler

Det er klart, at en række berørte aktører bør styrke udvekslingen af informationer, herunder, når det er nødvendigt, FRONTEX og EUROPOL. Samarbejdet mellem indvandringsforbindelsesofficererne skal prioriteres. Parlamentet bør underrettes regelmæssigt om udviklingen på dette område samt om ICON-nettet og resultaterne heraf.

- Transportvirksomhedernes ansvar

Det synes nødvendigt at foretage en evaluering af de foranstaltninger, der er truffet, navnlig af gennemførelsen af direktiv 2001/51/EF. Kommissionen henviser til det forum, der blev oprettet i 2001, og som er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne, transportsektoren og humanitære organisationer.

3. Konklusion

Ud over de foreløbige kommentarer, der er fremsat ovenfor, ønsker ordføreren at

understrege

- at ulovlig indvandring er en europæisk udfordring, som bør behandles samordnet på europæisk plan i en solidarisk ånd, navnlig i forhold til de sydlige og østlige områder i EU, som i dag står over for den største tilstrømning af ulovlige indvandrere

- at det er nødvendigt at tage overførselsbestemmelsen (passerelle-bestemmelsen) i EF-traktatens artikel 67 i anvendelse for at gøre EU's indvandringspolitik mere sammenhængende og effektiv

- at dette spørgsmål, som det afspejles i Kommissionens meddelelse, involverer en række forskelligartede problemer; svaret på denne mangfoldighed bør være en samlet strategi, der navnlig omfatter

    - en effektiv grænsekontrol med anstændige modtagelsesforhold i overensstemmelse med lovgivningen

    - et snævert samarbejde med hjem- og transitlandene, herunder grænsekontrol i de pågældende lande og indgåelse af tilbagelsesaftaler

    - en politik for fælles udvikling, som nedbringer årsagerne til udvandring fra de pågældende lande gennem finansiering af og støtte til konkrete projekter. Det er nødvendigt at lægge større vægt på de bedste eksempler på gode resultater i de seneste år

    - en målbevidst bekæmpelse af ulovligt arbejde i Europa

    - en klart højere gennemførelsesgrad af de disponible budgetbevillinger end i de foregående år.

Ordføreren vil gerne understrege, hvis der er behov for det, at ulovlige indvandrere ikke skal ligestilles med kriminelle; de sætter deres liv på spil for at søge friheden eller et levebrød i Europa. Det er politikernes ansvar at understrege dette over for borgerne samtidig med gennemførelsen af en sammenhængende og effektiv bekæmpelse af ulovlig indvandring.