

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 17.6.2008
KOM(2008) 359 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

**En gemensam invandringspolitik för Europa:
principer, åtgärder och verktyg**

{SEK(2008) 2026}

{SEK(2008) 2027}

I. INLEDNING

Invandringen till EU är en realitet. Invandrare, som i detta meddelande avser medborgare från tredjeländer och inte EU-medborgare, utgör ungefär 3,8 % av den totala befolkningen i dagens EU¹. Sedan 2002 har nettoinvandringen till EU varit mellan 1,5 och 2 miljoner per år. 1 januari 2006 fanns det 18,5 miljoner tredjelandsmedborgare bosatta i EU.

Det finns ingen anledning att tro att strömmen av invandrare kommer att avta.

Europa måste med utgångspunkt i sina humanitära traditioner också i fortsättningen visa solidaritet med flyktingar och personer som behöver skydd. Ekonomiska skillnader mellan industriländer/industriregioner och utvecklingsländer/utvecklingsregioner, globalisering, handel, politiska problem och instabilitet i ursprungsländerna, möjligheterna att hitta arbete i utvecklingsländerna är några av de viktigaste push- och pullfaktorerna för människors internationella rörlighet.

I ett Europa med en åldrande befolkning **blir invandringens potentiella bidrag till EU:s ekonomi av stor betydelse.** Européerna lever längre, den s.k. babyboomgenerationen närmar sig pensionen och födelsetalen är låga. År 2007 var den arbetsföra befolkningen i EU, dvs. det totala antalet sysselsatta eller arbetslösa, i genomsnitt 235 miljoner². Enligt de senaste befolkningsprognoserna³ väntas den arbetsföra befolkningen i EU att sjunka med nästan 50 miljoner fram till 2060 även om nettoinvandringen fortsätter på samma nivå som tidigare, och med ungefär 110 miljoner utan sådan fortsatt invandring. En sådan utveckling innebär risker för pensioner, för hälso- och sjukvården och de sociala trygghetssystemen och kräver ökade offentliga utgifter⁴.

Invandringen är en realitet som måste hanteras ett effektivt sätt. I ett öppet Europa utan inre gränser kan ingen medlemsstat hantera invandringen på egen hand. Vi har att göra med ett område utan inre gränser som sedan den 20 december 2007 omfattar 24 länder och nästan 405 miljoner människor och där det råder en gemensam viseringspolitik. EU:s ekonomier är djupt integrerade med varandra, även om det fortfarande finns många skillnader när det gäller ekonomiska resultat och situationen på arbetsmarknaden. Dessutom har EU blivit en allt viktigare aktör internationellt och dess gemensamma yttre åtgärder utvidgas till ständigt fler nya områden varav invandring är ett. Detta betyder att medlemsstaternas politik och åtgärder på detta område inte längre påverkar bara deras egen nationella situation utan kan få återverkningar på andra medlemsstater och för EU som helhet.

EU har hållit på att bygga upp en gemensam politik sedan 1999, då dess behörighet på detta område för första gången uttryckligen erkändes genom EG-fördraget. Det finns flera

¹ Siffran 3,8 % avser den andel av EU:s befolkning som är tredjelandsmedborgare. Observera att många av dessa inte själva har invandrat utan är barn till invandrare som inte har blivit medborgare i bosättningslandet.

² Eurostat, statistisk över befolkning och sociala förhållanden.

³ Eurostats befolkningsprognoser EUROPOP2008, konvergensscenario baserat på år 2008, konvergensår 2150.

⁴ Se kommittén för ekonomisk politik och Europeiska kommissionen (GD ECFIN), (2006), *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, health-care, long-term care, education and unemployment transfers (2004–2050)*, *European Economy, Special Reports No 1*, 2006.

gemensamma instrument och strategier som behandlar invandring både i dess interna och externa dimensioner.

Men dessa resultat räcker inte. Det behövs en gemensam politisk vision som bygger på vad som tidigare åstadkommit och som är inriktad på att skapa en mer sammanhängande och integrerad ram för medlemsstaternas och EU:s framtida åtgärder. Det mervärde EU kan skjuta till kommer att bestå i att tillhandahålla europeiska instrument där sådana behövs och en passande ram för att uppnå samstämmighet där medlemsstaterna agerar på grundval av sina behörigheter. Transparens och ömsesidigt förtroende är nu mer än nödvändigt för att den gemensamma visionen ska bli verklig och ge resultat.

Även om invandringen till en del kan bidra till att mildra effekterna av problemen med en åldrande befolkning kommer den att spela en mer avgörande roll när det gäller att råda bot på den framtida bristen på arbetskraft och kompetens, och öka tillväxtpotentialen och **välståndet** i Europa genom att komplettera de pågående strukturreformerna. Detta är förklaringen till varför invandring har blivit en viktig faktor för utvecklingen av EU:s Lissabonstrategi för tillväxt och sysselsättning, där det slås fast att en korrekt hantering av den ekonomiska invandringen är en mycket viktig del av EU:s konkurrenskraft. Detta bekräftades även vid Europeiska rådets vårmöte 2008.

Bortsett från invandringens ekonomiska potential kan den också berika de europeiska samhällena med sin kulturella mångfald. **Invandringens positiva potential kan emellertid bara förverkligas om integrationen i värdsamhällena lyckas.** Detta kräver ett tillvägagångssätt som inte bara ser till fördelarna för värdsamhället utan också tar hänsyn till invandrarnas intressen: Europa är och ska fortsätta att vara välkomnande gentemot dem som har beviljats rätt att stanna i EU, oavsett om de är arbetskraftsinvandrare, familjemedlemmar, studenter eller personer som behöver internationellt skydd. Att anta den utmaningen är förknippat med en komplex uppsättning frågor. Tillträde till arbetsmarknaden är en viktig väg till integration, men ändå visar aktuella siffror att arbetslösheten för invandrare ofta ligger kvar på en högre nivå än för EU-medborgare även om det varierar mycket mellan medlemsstaterna. Dessutom har invandrare ofta osäkra anställningar, sämre arbeten eller arbeten som de är överkvalificerade för, vilket betyder att deras kompetens inte utnyttjas fullt ut, s.k. kompetenslöseri. Detta bidrar till att göra invandrare mer benägna att ägna sig åt svart arbete. Särskilt invandrarkvinnor från tredjeländer möter svårigheter på arbetsmarknaden. Dessutom är invandrarnas språkkunskaper liksom deras barns studieresultat ofta otillfredsställande vilket inger bekymmer när det gäller deras personliga och yrkesmässiga utveckling.

Mekanismer som bygger på **solidaritet** mellan medlemsstaterna och EU behövs för att dela bördorna och samordna politiken. Detta i sin tur kräver medel för gränsförvaltning, integrationspolitik och andra ändamål och får därför konsekvenser för nationella, regionala och lokala myndigheters offentliga finanser. En god hantering av invandringen kräver också nära samarbete med tredjeländer för att åtgärda situationer av gemensamt intresse, däribland de problem som kompetensflykten ger upphov till och politiska reaktioner som exempelvis cirkulär migration.

Att hantera invandringen effektivt innebär också att ta itu med olika frågor som hör samman med **säkerheten** både i våra samhällen och för invandrarna själva. Detta kräver att man bekämpar olaglig invandring och kriminaliteten i anknytning till denna, och att man finner den rätta balansen mellan individuell integritet och kollektiv säkerhet. Olagliga sysselsättning måste åtgärdas eftersom den ger upphov till situationer där de grundläggande rättigheterna

och friheterna missbrukas och kränks. Den undergräver också den lagliga invandringen och inverkar negativt på sammanhållning och sund konkurrens.

Kommissionen presenterade den nya visionen för vidareutvecklingen av den **gemensamma europeiska invandringspolitiken** i sitt meddelande av den 5 december 2007⁵. Europeiska rådet förklarade i december 2007 att utvecklingen av en gemensam invandringspolitik som kompletterar medlemsstaternas politik fortsatt är en grundläggande prioritering och uppmanade kommissionen att lägga fram förslag under 2008. En gemensam invandringspolitik är en grundläggande prioritering för EU⁶ om vi ska lyckas att gemensamt ta tillvara på fördelarna med invandringen och åtgärda de problem som är förknippade med den. En sådan gemensam politik bör sträva efter en samordnad och integrerad strategi för invandring både på europeisk, nationell och regional nivå. Detta innebär att man måste undersöka de olika dimensionerna av invandring och integrera invandringen i huvuddelarna av EU:s politik – **välstånd, solidaritet och säkerhet**.

- En sådan strategi bör utvecklas i **partnerskap och solidaritet** mellan medlemsstaterna och kommissionen som ett svar på kravet från Europeiska rådets möte i december 2007 på ett förnyat politiskt åtagande när det gäller invandring.
- Strategin bör bygga på politiskt bindande **gemensamma principer** som fastställs på högsta politiska nivå och sedan omsätts i praktiken genom **konkreta åtgärder**.
- Genomförandet av dessa åtgärder bör följas upp genom särskilda **gemensamma metoder och en övervakningsmekanism**.
- Strategin bör bygga på de **universella värderingar** vad gäller mänsklig värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet som EU står för, och också till fullo respektera stadgan om de grundläggande rättigheterna och Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Med utgångspunkt i sina humanitära traditioner ska Europa också i fortsättningen att visa solidaritet med flyktingar och personer som behöver skydd⁷.

EU:s utvidgade och förnyade sociala agenda för tillgång, möjlighet och solidaritet, som kommissionen kommer att presentera före sommaren, uppmuntrar ett integrerat och inkluderande samhälle med möjligheter som står öppna för alla. Den kommer bland annat att tillhandahålla nya verktyg som också ska bidra till att utveckla den nya gemensamma invandringspolitiken.

Detta meddelande kommer att antas tillsammans med den strategiska planen för asylpolitiken. Båda dokumenten strävar efter att förverkliga de återstående punkterna som rör invandring och asylfrågor i Haagprogrammet från 2004.

⁵ KOM(2007) 780 slutlig.

⁶ Även om utformningen av denna politik måste ske parallellt med att befintliga övergångsbestämmelser som fortfarande begränsar den fria rörligheten för medborgare i vissa medlemsstater stegvis tas bort, behandlar detta meddelande bara frågor med anknytning till invandringen av tredjelandsmedborgare och behandlar inte EU-medborgares rörlighet inom EU eller regioner.

⁷ Denna aspekt kommer att utvecklas ytterligare vid utformningen av den andra fasen av det gemensamma europeiska asylsystemet. Se ”Strategisk plan för asylpolitiken: Ett integrerat grepp på skyddsfrågor över hela EU” som kommer att presenteras tillsammans med detta meddelande – KOM(2008) 360.

Kommissionen planerar att nästa vår presentera ett övergripande meddelande med särskilda förslag om hur arbetet på området rättvisa, frihet och säkerhet ska gå vidare med sikte på det nya femårsprogram för området som ska antas under det andra halvåret 2009.

II. GEMENSAMMA PRINCIPER FÖR VIDAREUTVECKLINGEN AV DEN GEMENSAMMA INVANDRINGSPOLITIKEN

Nedan följer förslag på **tio gemensamma principer** som den gemensamma invandringspolitiken ska bygga på. Principerna grupperas kring de tre rubrikerna välstånd, säkerhet och solidaritet. Efter varje princip följer, som illustration på hur de ska genomföras, exempel på konkreta åtgärder som ska vidtas antingen på EU-nivå eller i medlemsstaterna, beroende på vad som är lämpligt, och som är utformade för att omsätta principen i praktiken.

VÄLSTÅND: Den lagliga invandringens bidrag till EU:s socioekonomiska utveckling

Vid Europeiska rådets vårmöte 2008 uppmanades kommissionen att inom ramen för sina förslag till en gemensam migrationspolitik gripa sig an ”konsekvenserna för arbetsmarknaden och de sociala konsekvenserna av migrationen från tredjeländer”⁸. En framtida invandring till EU måste bedömas bland annat mot bakgrund av hur väl invandrarnas kompetens motsvarar behoven på de nationella arbetsmarknaderna, och möjligheter till laglig invandring bör främjas med utgångspunkt i en sådan bedömning. Utöver att öppna för arbetskraftsinvandring bör även andra kategorier invandrare ges möjlighet och medel att lagligen resa in i och vistas i EU, tillfälligt eller permanent. Integrationen av lagliga invandrare ska främjas. För detta krävs ett tydligt engagemang både från värdssamhällena och invandrarna själva.

1. Välstånd och invandring: tydliga regler och lika villkor

Den gemensamma invandringspolitiken bör främja laglig invandring, som bör styras av tydliga, transparenta och rättvisa regler. Tredjelandsmedborgare bör få den information som behövs för att förstå vilka krav och förfaranden som gäller för laglig inresa och vistelse i EU. Det bör säkerställas att tredjelandsmedborgare som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium behandlas rättvist med målet att närma deras rättsliga ställning till EU-medborgarnas.

För att uppnå detta måste EU och medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

- Fortsätta att fastställa tydliga och transparenta regler för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse, däribland för att arbeta som anställd eller som egenföretagare.
- Informera potentiella invandrare och sökande, bland annat om deras rättigheter och om de regler som de måste följa när de lagligen vistas i EU.
- Klargöra reglerna och erbjuda personer hjälp och stöd i både ursprungsländer och destinationsländer för att kunna uppfylla kraven för inresa och vistelse.

⁸ Ordförandeskapets slutsatser – Bryssel den 13–14 mars 2008, punkt 14.

- Sträva efter en gemensam viseringspolitik som ger utrymme för flexibilitet när det gäller rörlighet för fysiska personer som tillfälligt tillhandahåller tjänster och som flyttar av yrkesmässiga eller utbildningsmässiga skäl (t.ex. företagsinternt utstationerad personal, kontraktsanställda inom tjänstesektorn, oberoende yrkesutövare och affärsresenärer, studenter, forskare, regeringsföreträdare eller tjänstemän, personal vid internationella eller regionala organisationer).

2. Välstånd och invandring: matcha kompetens och behov

Som ett led i Lissabonstrategin bör invandring av ekonomiska skäl matcha en gemensam behovsbaserad bedömning av EU:s arbetsmarknader på alla nivåer och inom alla sektorer för att stärka Europas kunskapsbaserade ekonomi och den ekonomiska tillväxten samt möta arbetsmarknadens behov. Detta bör ske med fullt beaktande av principen om gemenskapspreferens, av medlemsstaternas rätt att avgöra hur många som beviljas inresa samt invandrarnas rättigheter, och genom att aktivt involvera arbetsmarknadens parter och regionala och lokala myndigheter.

För att uppnå detta måste EU och medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

- I enlighet med uppmaningen från Europeiska rådets vårmöte 2008 måste en övergripande bedömning göras av de framtida kompetensbehoven till och med 2020 med hänsyn till effekterna av teknisk utveckling, den åldrande befolkningen, migrationsströmmar och förändringar i den globala arbetsfördelningen. De nuvarande behoven och behoven på medellång sikt för medlemsstaternas arbetsmarknader bör också regelbundet ses över på alla kompetensnivåer och inom alla sektorer.
- Ta fram nationella s.k. invandringsprofiler⁹ som ger en integrerad bild av invandringen i varje enskild medlemsstat vid en viss tidpunkt, särskilt när det gäller deltagande på den nationella arbetsmarknaden och kompetenssammansättningen bland invandrarna (både den aktuella och den potentiella). Till stöd för detta bör konsekventa, övergripande och jämförbara uppgifter om invandring, däribland information om antal invandrare och om invandringsströmmar, både på EU-nivå och nationellt finnas tillgängliga.
- Göra politiken och verktygen för att matcha arbetstillfällen mot arbetssökande tillgängligare och effektivare, bland annat genom att utöka utbildningen för arbetstagare från tredjeländer i syfte att anpassa invandrarnas kompetens till de nationella marknadernas särdrag, främja lämpliga mekanismer för erkännande av yrkeskvalifikationer som förvärvats utanför EU och tillhandahålla information och utbildning i ursprungsländerna.

⁹ I invandringsprofilerna struktureras och samlas all information som behövs för att främja ett evidensbaserat synsätt på migrationshanteringen. Arbetsmarknadens behov kommer att vara en central aspekt i dessa profiler. Syftet utöver att samla information om den aktuella situationen på arbetsmarknaden, arbetslöshet samt om utbud och efterfrågan på arbetskraft kommer också att vara att fastställa eventuella brister på kompetens inom olika sektorer och yrken. Genom att upprätta invandringsprofiler kommer EU och dess medlemsstater att kunna inleda åtgärder som matchar arbetskraft med arbetstillfällen, både inom EU och med tredjeländer. Invandringsprofilerna kommer också att innehålla information om tillgänglig kompetens inom transnationella samfund, sammansättningen i migrationsflöden, däribland om kön och ålder, och om inkommande och utgående finansiella flöden som är kopplade till migration, däribland migranternas penningöverföringar till hemlandet.

- Analysera den aktuella situationen och den framtida utvecklingen för invandrar-entreprenörskap samt de nuvarande lagstiftningsmässiga och praktiska hinder som möter invandrare som vill starta företag i EU. Föreslå åtgärder för att stödja invandrar-entreprenörskap med utgångspunkt i denna bedömning.
- Investera mer i åtgärder som syftar till att hjälpa arbetslösa och ekonomiskt inaktiva tredjelandsmedborgare som redan vistas lagligen i EU:s medlemsstater att ta sig in på arbetsmarknaden (t.ex. genom utbildning av sjuksköterskor och annan hälso- och sjukvårdspersonal), med särskild inriktning på kvinnor.
- Fastställa åtgärder som kan erbjuda ett verkligt alternativ till olaglig sysselsättning eller skapa incitament till laglig anställning.

3. **Välstånd och invandring: integration är nyckeln till lyckad invandring**

Integrationen av lagliga invandrare bör förbättras genom ökade ansträngningar från värdmedlemsstaternas sida och insatser från invandrarna själva (en s.k. tvåvägsprocess) i enlighet med de gemensamma grundprinciperna för integration som antogs 2004. Invandrare bör få möjligheter att bli delaktiga och utveckla sin fulla potential. De europeiska samhällena bör förbättra sin kapacitet att hantera invandringsrelaterad mångfald och stärka den sociala sammanhållningen.

För att uppnå detta måste EU och medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

- Ytterligare stärka det integrerande tillvägagångssättet i EU-ramen för integration genom att inbegripa medborgardeltagande, integration på arbetsmarknaden, social delaktighet, åtgärder mot diskriminering, jämställdhet, utbildning och åtgärder för ungdomar, interkulturell dialog och hantering av mångfald.
- Utveckla utbyte av lärdomar och erfarenhetsutbyte för att stärka värdländernas förmåga att hantera den ökande mångfalden, bland annat åtgärder för att ta itu med de studieproblem som många elever med invandrarbakgrund brottas med. Utveckla gemensamma indikatorer och tillräcklig statistisk kapacitet som medlemsstaterna kan använda för att utvärdera resultaten av integrationspolitiken.
- Stödja utvecklingen av särskilda integrationsprogram för nyanlända invandrare, som bland annat underlättar för dem att förvärva språkkunskaper och som lägger tonvikten vid sådan praktisk interkulturell kompetens som behövs för en verklig anpassning och vid tillägnande av de grundläggande europeiska värderingarna. Detta kan vidareutvecklas genom att fastställa de grundläggande rättigheterna och skyldigheterna för nyanlända invandrare inom ramen för särskilda nationella förfaranden (t.ex. integrationsprogram, uttryckliga åtaganden om integration, välkomstprogram, nationella planer för medborgarskap och integration, samhällsintroduktion eller orienteringskurser).
- Främja hanteringen av mångfald på arbetsplatsen och även ge tredjelandsmedborgare som lagligen vistas och arbetar i EU möjligheter till avancemang. Politiska insatser bör syfta till att ge alla arbetstagare i EU möjligheter att stiga på den sociala stegen, garantera grundläggande sociala rättigheter och främja goda arbetsnormer och social sammanhållning. I detta sammanhang bör man särskilt uppmärksamma

invandrarkvinnornas deltagande på arbetsmarknaden och invandrare som står längst från arbetsmarknaden.

- Säkerställa att lagliga invandrare har icke-diskriminerad och reell tillgång till hälso- och sjukvård och socialt skydd, och att en effektiv tillämpning av EU-lagstiftningen ger tredjelandsmedborgare samma behandling som EU-medborgare när det gäller samordningen av sociala trygghetssystem inom EU¹⁰. Dessutom bör EU och medlemsstaterna skapa öppenhet och insyn i reglerna för pensionsrättigheter i de fall då invandrarna vill flytta tillbaka till sitt ursprungsland.
- Undersöka möjligheterna till ett ökat deltagande lokalt och nationellt och på EU-nivå som avspeglar de europeiska samhällenas många och föränderliga identiteter.
- Undersöka kopplingarna mellan nya invandringsmönster, t.ex. cirkulär migration, och integration.
- Bedöma genomförandet av och behovet av att ändra rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening.
- Fortsätta att ta emot flyktingar och personer i behov av skydd och vidareutveckla denna humanitära tradition under uppbyggnaden av den andra fasen av gemensamma europeiska asylsystemet¹¹.

SOLIDARITET: Samordning mellan medlemsstaterna och samarbete med tredjeländer

En gemensam invandringspolitik måste bygga på solidaritet mellan medlemsstaterna, vilket föreskrivs i EG-fördraget. Solidaritet och ansvar är avgörande på ett område med delad behörighet mellan europeiska gemenskapen och medlemsstaterna. Genomförandet av den gemensamma politiken kan bara lyckas om den bygger på gemensamma ansträngningar. Det är visserligen olika historiska, ekonomiska och demografiska förutsättningar som avgör en medlemsstats nationella invandringspolitik men denna får tydliga konsekvenser utanför de egna gränserna, och därför kan ingen medlemsstat på egen hand effektivt kontrollera eller hantera alla aspekter av invandringen. Beslut som sannolikt kommer att påverka andra medlemsstater bör därför samordnas. Att dela den finansiella bördan är ett annat konkret uttryck för solidaritet. Hanteringen av invandringen är något som verkligen påverkar de offentliga finanserna. EU-medel kan användas för att de gemensamma principerna ska ge resultat och nationella resurser kan också, när så är lämpligt, slås samman för att säkerställa effektivitet. Solidariteten har fått ytterligare en dimension genom den övergripande strategin för migration. I syfte att förbättra hanteringen av migrationsströmmar i alla berörda aktörernas intresse, däribland diasporor och invandrargrupper, bör ursprungs- och transitländerna knytas till EU:s agerande och migrationsfrågor bli en del av EU:s dialog med tredjeländer och dess politik för utvecklings-samarbete.

¹⁰ Europaparlamentet och rådet antog 2003 förordning (EG) nr 859/2003 (EUT L 124 av den 20 maj 2003) som utvidgar bestämmelserna i förordning (EEG) nr 1408/71 till tredjelandsmedborgare som 1) lagligen vistas i EU och 2) inte befinner sig i en situation som är begränsad till en enda medlemsstat. I juli 2007 antog kommissionen ett förslag om att utvidga bestämmelserna i förordning (EG) nr 883/2004 (som kommer att ersätta förordning (EEG) nr 1408/71) till att omfatta tredjelandsmedborgare som 1) lagligen vistas i EU och 2) inte befinner sig i en situation som är begränsad till en enda medlemsstat – KOM(2007) 439.

¹¹ Se ”Strategisk plan för asylpolitiken: Ett integrerat grepp i skyddsfrågor över hela EU” som kommer att presenteras tillsammans med detta meddelande – KOM(2008) 360.

4. Solidaritet och invandring: transparens, tillit och samarbete

Den gemensamma invandringspolitiken bör bygga på en hög grad av politisk och praktisk solidaritet, ömsesidigt förtroende, transparens, delat ansvar och gemensamma ansträngningar från Europeiska unionen och dess medlemsstater.

För att uppnå detta måste EU och medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

- Öka informationsutbytet och de gemensamma diskussionerna inom EU i syfte att utbyta bästa praxis, stärka det ömsesidiga förtroendet och anta samordnade strategier i frågor av gemensamt intresse samtidigt som man tar hänsyn till olika traditioner och förutsättningar när det gäller invandring.
- Inrätta nya eller förbättra redan befintliga mekanismer som krävs för övervakningen av hur nationella invandringsåtgärder får konsekvenser utanför de nationella gränserna inom EU i syfte att motverka bristande överensstämmelse och förbättra samordningen på EU-nivå.
- Utveckla interoperabla system och i större utsträckning slå samman tekniska medel (mekanismer och team för ömsesidigt stöd) genom en strategisk användning av ekonomiska och mänskliga resurser i syfte att uppnå en effektivare hantering av invandring.
- Förbättra intern och extern kommunikation av EU:s invandringspolitik och dess mål och strategier, så att EU talar med en röst.

5. Solidaritet och invandring: effektiv och konsekvent användning av tillgängliga medel

Den solidaritet som är nödvändig för att den gemensamma invandringspolitiken ska uppnå sina strategiska mål bör omfatta ett starkt ekonomiskt inslag som tar hänsyn till den särskilda situationen vid vissa medlemsstaters yttre gränser och de särskilda utmaningar i samband med invandring som dessa medlemsstater står inför.

För att uppnå detta måste EU och medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

- Se till att det allmänna programmet Solidaritet och hantering av migrationsströmmar (2007–2013), i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning, utnyttjas strategiskt som en mekanism för fördelning av bördorna i syfte att komplettera medlemsstaterna nationella budgetmedel.
- Undersöka den fulla potentialen hos de olika mekanismerna inom det allmänna programmets fyra instrument att stärka medlemsstaternas kapacitet att genomföra en effektiv politik och samtidigt kunna agera vid akuta behov eller särskilda händelser, till exempel vid massiv tillströmning av invandrare.
- Kontinuerligt se över, för varje enskilt instrument i programmen, fördelningen av resurser mellan medlemsstaterna och anpassa den vid behov för att svara mot ökade behov och nya händelser.
- Förbättra samordningen av verksamheter som finansieras med gemenskapsmedel och nationella resurser för ökad insyn, samstämmighet och effektivitet i syfte att undvika

överlappningar och för att uppfylla de politiska målen både för invandringpolitiken och för andra därmed sammanhängande politikområden.

6. Solidaritet och invandring: partnerskap med tredjeländer

För en effektiv hantering av migrationsströmmar krävs verkligt partnerskap och samarbete med tredjeländer. Migrationsfrågor bör helt och fullt integreras i unionens utvecklingssamarbete och i övrig extern politik. EU bör verka i nära samarbete med partnerländer när det gäller möjligheter till laglig rörlighet, kapacitet för migrationshantering, identifiering av pushfaktorer, skydd av grundläggande rättigheter, bekämpning av olagliga migrationsströmmar samt förbättring av möjligheterna att låta migrationen komma utvecklingen till godo.

För att uppnå detta måste EU och medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

- Hjälpa tredjeländer att utveckla sin nationella lagstiftning och inrätta system för invandring och asyl under fullt iakttagande av relevanta internationella konventioner.
- Öka samarbetet, stödet och stärka kapacitetsuppbyggnaden i partnerländerna i syfte att utveckla strategier för en god hantering av migration genom att identifiera pushfaktorer och stödja utvecklingen av effektiva anpassningsåtgärder. Dämpa kompetensflykt genom åtgärder framför allt på områdena utbildning, rekrytering, återvändande, anständiga arbetsvillkor, etiska regler för rekrytering och genom att bedöma utvecklingen på den egna arbetsmarknaden, upprätthålla anständiga arbetsvillkor, utveckla utbildningssystem som överensstämmer med arbetsmarknadens behov, ta tillvara utvecklingspotentialen i invandrarnas penningförsändelser till sina hemländer, särskilt genom förbättrad statistik, sänkta transaktionskostnader och stöd till utvecklingen av den finansiella sektorn.
- Använda de politiska instrument som tagits fram under senare år inom ramen för den övergripande strategin för migration, däribland migrationsprofiler för tredjeländer och samarbetsplattformar, på ett konsekvent och strategiskt sätt.
- När det gäller de kandidatländer och potentiella kandidatländer som redan har väl utvecklade samarbetsmekanismer med EU, använda de nya politiska instrumenten där så är lämpligt för att stärka det befintliga samarbetet.
- Inleda nära samarbete med afrikanska partner i syfte att gemensamt genomföra den s.k. Rabattprocessen om migration och utveckling och partnerskapet mellan EU och Afrika rörande migration, rörlighet och sysselsättning som antogs i Lissabon i december 2007.
- Fortsätta att använda den politiska och sektorsuppdelade dialogen med EU:s grannländer, med Latinamerika och Västindien liksom med Asien i syfte att fördjupa ömsesidig förståelse för de utmaningar vi möter i samband med migration och att stärka det pågående samarbetet.
- Tillsammans med intresserade medlemsstater ingå partnerskap för rörlighet med partnerländer, som bereder vägen för system för hantering av arbetskraftsinvandringen med strategiska partner på lång sikt och för samarbete i frågor som rör återvändande.

- Samarbeta med ursprungsländerna, i full överensstämmelse med principen om delat ansvar, i syfte att öka medvetenheten om behovet av att de avråder sina medborgare från att olagligt resa in i och vistas på EU:s territorium.
- Ge verkliga möjligheter till cirkulär migration genom att inrätta eller stärka lagstiftningsmässiga och praktiska åtgärder som ger lagliga invandrare rätt till prioriterat tillträde till ytterligare laglig vistelse i EU.
- Inkludera bestämmelser för samordning av sociala trygghetssystem i de associeringsavtal som ingås mellan EU och dess medlemsstater och tredjeländer. Utöver principen om likabehandling skulle sådana bestämmelser kunna täcka möjlighet till överföring av sociala rättigheter, framför allt överföring av pensionsrättigheter.
- Säkerställa att det finns tillräckliga resurser som används effektivt inom ramen för alla relevanta finansiella instrument, både nationella och gemenskapens, för att genomföra den övergripande strategin för migration i alla dess dimensioner, samtidigt som man respekterar den finansiering som redan beslutats på EU-nivå.

SÄKERHET: Effektiv kamp mot olaglig invandring

Att förhindra och minska den olagliga invandringen i alla dess former är avgörande för att politiken för laglig invandring ska vara trovärdig och accepteras av allmänheten. Kontrollen av tillträdet till EU:s territorium måste skärpas för att främja en verkligt integrerad gränsförvaltning och samtidigt säkerställa att resenärer med ärligt uppsåt och personer i behov av skydd enkelt får tillträde och att Europa förblir öppet mot omvärlden. Trots att det är en företeelse som även involverar många EU-medborgare kan svart arbete och olaglig sysselsättning fungera som pullfaktorer för olaglig invandring och måste därför åtgärdas. Att skärpa kampen mot smuggling av migranter och alla aspekter av människohandel är en av de viktigare prioriteringarna för EU och dess medlemsstater. En hållbar och effektiv återvändandepolitik – baserad på tydliga, transparenta och rättvisa regler – bör finnas som stöd för medlemsstater som behöver återsända tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller kraven för att vistas i EU. Godtycklig masslegalisering av invandrare som befinner sig i en olaglig situation är inte ett långsiktigt och effektivt verktyg för migrationshantering och bör undvikas. All politik och alla åtgärder ska till fullo respektera de berörda personerna värdighet och deras grundläggande rättigheter och friheter.

7. Säkerhet och invandring: en viseringspolitik i Europas och dess partnerländers intresse

Den gemensamma viseringspolitiken bör underlätta inresa för resenärer med ärligt uppsåt och öka säkerheten. Ny teknik bör där så är lämpligt användas i syfte att möjliggöra differentierade, riskbaserade kontroller av viseringssökande tillsammans med omfattande informationsutbyte mellan medlemsstaterna, med fullständig respekt för lagstiftningen om skydd av personuppgifter och privatliv.

För att uppnå detta måste EU och medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

- Inrätta ett integrerat förfarande i fyra etapper så att det systematiskt genomförs kontroller vid varje etapp när invandrare reser till Europeiska unionen (vid konsulat, vid ankomsten, på EU:s territorium och vid utresa).
- Ersätta de nuvarande nationella Schengenviseringarna med enhetliga europeiska Schengenviseringar som möjliggör lika behandling av alla viseringssökande och en fullständigt harmoniserad tillämpning av kriterierna för säkerhetskontroller.
- Utfärda viseringar vid gemensamma konsulat som företräder flera eller samtliga medlemsstater vilket skulle innebära stordriftsfördelar och lättillgänglighet för viseringssökande från alla tredjeländer.
- Undersöka möjligheterna att inrätta ett system med krav på att tredjelandmedborgare skaffar ett elektroniskt resetillstånd innan avresa till EU:s territorium.
- Ytterligare undersöka möjligheterna att förenkla utfärdandet av viseringar och förbättra samordningen av viseringsförfaranden, också när det gäller viseringar för längre tid.

8. Säkerhet och invandring: Integrerad gränsförvaltning

Integriteten för Schengenområdet utan personkontroller vid de inre gränserna bör skyddas. Den integrerade förvaltningen av de yttre gränserna bör stärkas och strategierna för gränskontroller bör utvecklas parallellt med strategierna för tullkontroller och för förebyggande av andra hot mot trygghet och säkerhet.

För att uppnå detta måste EU och medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

- Stärka den operativa dimensionen av Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex), bland annat genom att stärka byråns kapacitet att leda insatser liksom dess befogenheter att inleda insatser som omfattar gränskontroll i områden som definierats som högriskområden och som utsätts för ett särskilt hårt migrationstryck.
- Utveckla en integrerad strategi för att öka användningen av ny teknik, bland annat av befintliga och planerade IT-verktyg med målet att integrera de enskilda funktionerna i olika system som ingår i den övergripande IT-strukturen. Se till att potentialen i det sjunde ramprogrammet för forskning utnyttjas till fullo.
- Bygga vidare på det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosur), genom att förbättra samordningen inom medlemsstater, mellan medlemsstater och mellan de olika medel som används och den verksamhet som bedrivs av medlemsstaterna för att genomföra relevanta strategier med anknytning till övervakning och upprätthållande av den inre säkerheten.
- Utveckla ett samordnat strategiskt förhållningssätt till samarbetet med tredjeländer på EU-nivå, med målinriktat stöd för att bygga upp en hållbar, effektiv gränsförvaltningskapacitet i viktiga både transit- och ursprungspartnerländer, och med en viktig roll för Frontex när det gäller gränsövervakningsuppdrag i dessa länder.

- Fortsätta att stödja uppbyggnaden av en modern, enhetlig och interoperabel gränskontrollskapacitet för medlemsstaterna genom utökad europeisk ekonomisk solidaritet, och utveckla nya mekanismer för en effektiv fördelning i praktiken av bördorna till stöd för de medlemsstater som för närvarande eller i framtiden står inför återkommande och massiv tillströmning av olagliga invandrare, genom att kombinera europeiska och sammanslagna nationella resurser.
- Öka samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter i syfte att utarbeta ett system vid landgränserna så att varje resenär i princip bara kontrolleras en enda gång av en enda myndighet.

9. Säkerhet och invandring: Skärpt bekämpning av olaglig invandring och nolltolerans för människohandel

EU och dess medlemsstater bör utarbeta en enhetlig politik när det gäller kampen mot olaglig invandring och människohandel. Svart arbete och olaglig sysselsättning¹² i olika former bör effektivt bekämpas genom förebyggande åtgärder, tillämpning av lagar och påföljder. Skyddet och stödet till människor som fallit offer för människohandel bör stärkas.

För att uppnå detta måste EU och medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

- Tillhandahålla tillräckliga ekonomiska och mänskliga resurserna för att utreda fall av människosmuggling och människohandel och för att se till att kontrollerna blir fler och bättre, särskilt i form av inspektioner på arbetsplatser.
- Se till att företrädare för arbetstagare och arbetsgivare aktivt engageras i kampen mot svart arbetet och olaglig sysselsättning.
- Utveckla verktyg för riskanalys och stärka samarbetet mellan olika förvaltningar liksom korsvisa kontroller i syfte att öka den andel svart arbete som upptäcks när det gäller tredjelandsmedborgare, båda tredjelandsmedborgare som uppehåller sig lagligt och sådana som uppehåller sig olagligt.
- Underlätta utbyte av god praxis, mer systematisk utvärdering av politik och bättre mätningar av svart arbete och olaglig sysselsättning.
- Öka användningen av biometri som ett viktigt redskap i kampen mot olaglig invandring och människohandel.
- Säkerställa att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU har tillgång till tjänster som är avgörande för att garantera grundläggande mänskliga rättigheter (t.ex. skolgång för barn, grundläggande hälso- och sjukvård).
- Skydda och hjälpa offer för människohandel, särskilt kvinnor och barn, genom att bedöma och se över den befintliga gemensamma ordningen. Fortsätta att utveckla lagstiftningsmässiga och praktiska möjligheter för att underlätta offrens återhämtning och

¹² Medlemsstaterna bör även åtgärda svart arbete och olaglig sysselsättning från EU-medborgares sida. Den interna aspekten av detta problem för EU behandlas inte i detta dokument.

återintegrering i värdsamhället eller ursprungssamhället, bland annat genom särskilt riktade program.

- Stärka den befintliga lagstiftningsramen när det gäller bekämpning av hjälp till olaglig inresa och vistelse, sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografiskt material i syfte att fånga upp även nya kriminella företeelser.
- Skärpa EU:s agerande regionalt och internationellt för att se till att de internationella instrument som är tillämpliga när det gäller migrantsmuggling och människohandel tillämpas effektivt genom ett mer enhetligt, fortlöpande och effektivt samarbete.

10. Säkerhet och invandring: En effektiv och hållbar återvändandepolitik

Effektiva åtgärder för återsändande är en oundgänglig del av EU:s politik när det gäller olaglig invandring. Godtycklig masslegalisering av personer som uppehåller sig olagligt bör undvikas parallellt med att möjligheten till enskilda legaliseringar på grundval av rättvisa och tydliga kriterier hålls öppen.

För att uppnå detta måste EU och medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

- Ge återvändandepolitiken en verkligt europeisk dimension genom att se till att beslut om återsändande till fullo erkänns av båda sidor.
- Stärka det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna när återsändandeåtgärder genomförs och stärka Frontex roll när det gäller gemensamma insatser för återsändande med flyg.
- Övervaka genomförandet och tillämpningen av direktivet om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (när det trätt i kraft).
- Utarbeta åtgärder för att lättare identifiera personer utan handlingar som återsänds och för att förhindra identitetsstöld.
- Vidta åtgärder för att säkerställa att alla tredjeländer uppfyller skyldigheten att godta återtagande av deras egna medborgare.
- Utvärdera alla befintliga återtagandeaftal i syfte att underlätta deras praktiska genomförande och dra lärdomar inför förhandlingar om framtida avtal.
- Utarbeta ett gemensamt förhållningssätt för legalisering, däribland minimikrav för informationsutbyte i ett tidigt skede.
- Undersöka möjligheten att införa en europeisk identitetshandling för att underlätta återsändandet av migranter utan handlingar.

III. SLUTSATSER: STYRNING AV INVANDRINGEN

Europeiska rådet uppmanas att godkänna de gemensamma principer som föreslås i det här meddelandet och som den gemensamma invandringspolitiken kommer att bygga på. Principerna kommer att genomföras genom konkreta åtgärder, enligt förslagen ovan, och

regelbundet följas upp genom en ny övervaknings- och utvärderingsmekanism som omfattar regelbundet återkommande utvärdering.

Den gemensamma invandringspolitiken kommer att genomföras i **partnerskap och solidaritet** mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna. Denna ram bör vara tillräckligt flexibel för att kunna anpassas till förändringar, i huvudsak förändringar som har samband med den ekonomiska situationen, marknadsutvecklingen och den tekniska utvecklingen. Den gemensamma invandringspolitiken kommer framför allt att genomföras med hjälp av följande:

1. Samordnade och samstämmiga åtgärder från EU:s och medlemsstaternas sida.

- De gemensamma principerna och de konkreta åtgärderna i den gemensamma invandringspolitiken ska **med full insyn** tillämpas och genomföras på EU-nivå, på nationell eller på regional nivå, beroende på omständigheterna.
- I syfte att hitta den rätta balansen mellan arbetsmarknadens behov, konsekvenserna för ekonomin, resultaten på det sociala planet, integrationspolitiken och målen för den externa politiken ska **samordningen mellan EU och de nationella, regionala och lokala nivåerna** stärkas, särskilt när det gäller statistik, den ekonomiska och sociala politiken samt utvecklingspolitiken.
- **Frågor som rör invandring ska beaktas inom alla övriga politikområden** som kan ha anknytning till denna. De ekonomiska, sociala och internationella dimensionerna av invandring bör integreras i alla därmed sammanhängande politikområden, bland annat utveckling, handel, sammanhållningspolitik, sysselsättning och socialpolitik, miljö, forskning, utbildning, hälso- och sjukvård, jordbruk och fiske, utrikes- och säkerhetspolitik samt den ekonomiska politiken och finanspolitiken.
- Mekanismer ska upprättas eller stärkas som i god tid främjar **samråd med berörda aktörer** om vidareutveckling av politiken, däribland med regionala och lokala myndigheter, arbetsmarknadens parter, experter från den akademiska världen, internationella organisationer, invandrarorganisationer och det civila samhället .
- Utbyte av **bästa praxis**, ömsesidigt utbyte av lärdomar på alla nivåer och bred och effektiv spridning av de mest effektiva invandrings- och integrationsstrategierna ska främjas.

2. En gemensam metod för EU och dess medlemsstater för att säkerställa transparens, ömsesidigt förtroende och samstämmighet. Metoden innefattar följande aspekter:

- De gemensamma principerna ska omsättas i **gemensamma mål och indikatorer** för EU och varje enskild medlemsstat för att säkerställa deras genomförande.
- De överenskomna gemensamma målen och indikatorerna ska integreras i de **nationella invandringsprofiler** som ska tas fram i samarbete med varje enskild medlemsstat för att öka kunskapen om invandringsströmmarna. Profilerna ska fastställa den nationella situationen på arbetsmarknaden liksom

invandringsmönster, och bidra till att stärka faktabasen för en invandringspolitik som på ett effektivt sätt behandlar medlemsstaternas prioriterade behov. I invandringsprofilerna ska all relevant information samlas och deras tillämpningsområde kommer att omfatta både invandrare som redan befinner sig på medlemsstaternas territorium och potentiella invandrare. Profilerna ska ge en bild av kompetenssammansättningen i invandrarbefolkningen och fastställa framtida behov av arbetskraft.

- För övervakning, utvärdering och uppföljning av utvecklingen av åtgärder på invandringsområdet ska **medlemsstaterna årligen rapportera** om genomförandet av de gemensamma målen och deras nationella invandringsprofiler **till kommissionen**.
- Medlemsstaternas nationella rapporter ska ligga till grund för **kommissionens årliga sammanfattande rapport** som också kommer att lämnas till Europaparlamentet.

På grundval av kommissionens sammanfattande rapport ska **Europeiska rådets vårmöte** årligen göra en **politisk bedömning** av situationen och vid behov utfärda rekommendationer.

BILAGA

SAMMANFATTNING – DE TIO GEMENSAMMA PRINCIPERNA

(1) **Välstånd och invandring: Tydliga regler och lika villkor**

Den gemensamma invandringspolitiken bör främja laglig invandring, som bör styras av tydliga, transparenta och rättvisa regler. Tredjelandsmedborgare bör få den information som behövs för att förstå vilka krav och förfaranden som gäller för laglig inresa och vistelse i EU. Det bör säkerställas att tredjelandsmedborgare som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium behandlas rättvist med målet att närma deras rättsliga ställning till EU-medborgarnas.

(2) **Välstånd och invandring: Matcha kompetens och behov**

Som ett led i Lissabonstrategin bör invandring av ekonomiska skäl matcha en gemensam behovsbaserad bedömning av EU:s arbetsmarknader på alla nivåer och inom alla sektorer för att stärka Europas kunskapsbaserade ekonomi och den ekonomiska tillväxten samt möta arbetsmarknadens behov. Detta bör ske med fullt beaktande av principen om gemenskapspreferens, av medlemsstaternas rätt att avgöra hur många som beviljas inresa samt invandrarnas rättigheter, och genom att aktivt involvera arbetsmarknadens parter och regionala och lokala myndigheter.

(3) **Välstånd och invandring: Integration är nyckeln till lyckad invandring**

Integrationen av lagliga invandrare bör förbättras genom ökade ansträngningar från värdmedlemsstaternas sida och insatser från invandrarna själva (en s.k. tvåvägsprocess) i enlighet med de gemensamma grundprinciperna för integration som antogs 2004. Invandrare bör få möjligheter att bli delaktiga och utveckla sin fulla potential. De europeiska samhällena bör förbättra sin kapacitet att hantera invandringsrelaterad mångfald och stärka den sociala sammanhållningen.

(4) **Solidaritet och invandring: Transparens, tillit och samarbete**

Den gemensamma invandringspolitiken bör bygga på hög grad av politisk och praktisk solidaritet, ömsesidigt förtroende, transparens, delat ansvar och gemensamma ansträngningar från Europeiska unionen och dess medlemsstater.

(5) **Solidaritet och invandring: Effektiv och konsekvent användning av tillgängliga medel**

Den solidaritet som är nödvändig för att den gemensamma invandringspolitiken ska uppnå sina strategiska mål bör omfatta ett **starkt ekonomiskt inslag** som tar hänsyn till den särskilda situationen vid vissa medlemsstaters yttre gränser och de särskilda utmaningar i samband med invandring som dessa medlemsstater står inför.

(6) **Solidaritet och invandring: Partnerskap med tredjeländer**

För en effektiv hantering av migrationsströmmar krävs **verkligt partnerskap och samarbete med tredjeländer**. Migrationsfrågor bör helt och fullt integreras i unionens utvecklingssamarbete och i övrig extern politik. EU bör verka i nära samarbete med partnerländer när det gäller möjligheter till laglig rörlighet, kapacitet

för migrationshantering, identifiering av pushfaktorer, skydd av grundläggande rättigheter, bekämpning av olagliga migrationsströmmar samt förbättring av möjligheterna att låta migrationen komma utvecklingen till godo.

(7) **Säkerhet och invandring: En viseringspolitik i Europas intresse**

Den **gemensamma viseringspolitiken** bör underlätta inresa för resenärer med ärligt uppsåt och öka säkerheten. Ny teknik bör där så är lämpligt användas i syfte att möjliggöra differentierade, riskbaserade kontroller av viseringssökande tillsammans med omfattande informationsutbyte mellan medlemsstaterna, med fullständig respekt för lagstiftningen om skydd av personuppgifter och privatliv.

(8) **Säkerhet och invandring: Integrerad gränsförvaltning**

Integriteten för Schengenområdet utan personkontroller vid de inre gränserna bör bevaras. Den **integrerade förvaltningen av de yttre gränserna** bör stärkas och strategierna för gränskontroller bör utvecklas parallellt med strategierna för tullkontroller och för förebyggande av andra hot mot trygghet och säkerhet.

(9) **Säkerhet och invandring: Skärpt bekämpning av olaglig invandring och nolltolerans för människohandel**

EU och dess medlemsstater bör utarbeta en enhetlig politik när det gäller **kampen mot olaglig invandring och människohandel**. Svart arbete och **olaglig sysselsättning** i dess olika dimensioner bör effektivt bekämpas genom förebyggande åtgärder, tillämpning av lagar och påföljder. Skyddet och stödet till människor som fallit offer för människohandel bör stärkas.

(10) **Säkerhet och invandring: En hållbar och effektiv återvändandepolitik**

Effektiva åtgärder för återsändande är en oundgänglig del av EU:s politik när det gäller olaglig invandring. Godtycklig mass**legalisering** av personer som uppehåller sig olagligt bör undvikas parallellt med att möjligheten till enskilda legaliseringar på grundval av rättvisa och tydliga kriterier hålls öppen.