



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 4.6.2004
KOM(2004) 412 slutlig

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

Undersökning av kopplingarna mellan laglig och olaglig migration

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning.....	3
DEL 1 – DAGENS HANTERING AV LAGLIG MIGRATION	3
1.1 Inresebestämmelser för ekonomisk invandring	3
1.2 Att reglera den ekonomiska invandringen och planera behoven	5
1.3 Bilaterala arbetskraftsavtal.....	6
1.4 Kvotering i bilaterala avtal.....	7
1.5 Legalisering i efterhand.....	8
DEL 2 – FÖRHÅLLET MELLAN LAGLIG OCH OLAGLIG MIGRATION FRÅN LÄNDER UTANFÖR EU	10
2.1 Hur bilaterala arbetskraftsavtal påverkar olaglig migration.....	11
2.2 Hur viseringspolitiken påverkar olaglig migration	12
2.3 Hur samarbete med länder utanför EU påverkar olaglig migration.....	13
DEL 3 – UTVECKLINGEN I FRAMTIDEN	14
3.1 Att stärka samrådet och informationsutbytet inom EU.....	14
3.2 Att ta nya politiska initiativ inom ramen för en gemensam invandringspolitik.....	15
3.2.1. Om laglig migration	15
3.2.2. Om olaglig migration	17
3.2.3. Om samarbetet med länder utanför EU	18
SLUTSATSER	19

Inledning

Det här meddelandet presenterar resultaten av en undersökning som Europeiska rådet begärt av kopplingarna mellan laglig och olaglig migration. För första gången någonsin undersöker EU om laglig mottagning av migranter minskar incitamenten för den olagliga migrationen och i vilken mån politiken för laglig migration påverkar olagliga migrationsströmmar och samarbetet med länder utanför EU i kampen mot olaglig migration.

Uppdraget bygger på slutsatserna från Europeiska rådets möte i Thessaloniki i juni 2003, enligt vilka EU skall undersöka *“lagliga sätt för medborgare i tredjeland att migrera till unionen, med beaktande av medlemsstaternas mottagningskapacitet, inom ramen för ett utökat samarbete med ursprungsländerna.”* Det italienska ordförandeskapet föreslog vid ett informellt möte i rådet (RIF) i september 2003 att *samarbetsparterna bör genomföra en undersökning av lagliga kvoteringsystem för invandring till EU för ursprungs- och transitländer för de största lagliga migrationsströmmarna för att få dem att samarbeta om ett återtagandeavtal (...).* I oktober 2003 utvidgade sedan Europeiska rådet undersökningens omfattning och uttalade att *“Samtidigt som Europeiska rådet erkänner att varje medlemsstat själv är ansvarig för antalet lagliga invandrare som tas emot på dess territorium, i enlighet med nationell rätt och med hänsyn till landets särskilda förhållanden, bland annat på arbetsmarknaden, noterar det kommissionens initiativ till en studie av förhållandet mellan laglig och olaglig invandring, och uppmanar alla medlemsstater, anslutande stater och kandidatstater att samarbeta fullt ut med kommissionen i detta syfte.”*

Den korta tidsfristen för att slutföra undersökningen gjorde att uppdraget inte kunde läggas ut på forskningsinstitut. Kommissionen beslutade därför att begränsa undersökningen till en utredning av fakta i samarbete med medlemsstaternas experter. Undersökningen bygger i första hand på befintlig forskning på området, vilken har kompletterats med experternas uppgifter vid två möten med kommissionen och svaren på kommissionens enkät. Arbetet följdes regelbundet av medlemsstaternas och de nya medlemsstaternas företrädare i kommissionens kommittén för frågor om invandring och asyl.

Meddelandet behandlar inledningsvis dagens kanaler för laglig arbetskraftsinvandring enligt bilaterala avtal och – med hänsyn till det italienska ordförandeskapets ursprungliga avsikter – möjligheten att använda kvotering eller tak i sammanhanget. Detta diskuteras i några intressanta exempel i fallstudierna. Den andra delen av meddelandet fokuseras på förhållandet mellan laglig och olaglig migration samt samarbetsavtal med länder utanför EU. Slutligen dras vissa slutsatser och några rekommendationer lämnas. Det bör framhållas att det ofta saknas tillförlitlig statistik på området både inom EU och nationellt.

DEL 1 – DAGENS HANTERING AV LAGLIG MIGRATION

1.1 Inresebestämmelser för ekonomisk invandring

Arbetskraftsinvandringen styrs av medlemsstaternas egen lagstiftning och politiken kan därför variera i olika länder, eftersom den utvecklats mot bakgrund av skiftande migrationstendenser under de senaste decennierna. Under efterkrigstiden uppmuntrades migration för att fylla arbetskraftsbristen. Efter lågkonjunkturen under 70-talet och den ökande olagliga invandringen under 80- och 90-talen skärptes invandringsreglerna för att skydda den inhemska arbetsmarknaden. I vissa medlemsstater stoppades rekryteringen av utländska medborgare.

Målet med dagens politik är att utarbeta inreserutiner som passar arbetsmarknadens behov, samtidigt som man skyddar den inhemska arbetskraften. Tredjelandsmedborgare som vill arbeta i EU måste uppfylla vissa kriterier, t.ex. måste de ha fått erbjudande om anställning, ha tillräckliga ekonomiska tillgångar för sin försörjning och lämplig sjukförsäkring. Vissa arbetsgivare i medlemsstaterna ansöker om arbetstillstånd för tredjelandsmedborgares räkning, och måste då visa att arbetstagaren har kompetens som inte finns på den inhemska arbetsmarknaden. Vissa medlemsstater tar även emot egna företagare, men återigen skall stränga kriterier uppfyllas, särskilt bevis på att sökanden har tillräckliga tillgångar för sin försörjning och att verksamheten gynnar den berörda medlemsstaten. De flesta ekonomiska invandrare tas ursprungligen emot med tillfälligt uppehållstillstånd, som kan löpa på ett till fem år. Upphållstillstånden kan förnyas så länge sökanden uppfyller de nödvändiga kriterierna – i synnerhet krävs att han eller hon fortfarande är förvärvsarbetande och att hans eller hennes kunskaper fortfarande är outhärliga.

Sedan mitten av 1990 växte nya vägar för ekonomisk invandring fram i många medlemsstater som ett svar på arbetskraftsbrist och vissa länder inrättade snabbare förfaranden eller positiv särbehandling, särskilt för att fylla kunskapsluckor t.ex. inom hälsovården. Att dra till sig högutbildad arbetskraft brukar anses avgörande för att bevara den ekonomiska tillväxten och undvika flaskhalsar i den inhemska ekonomin. Erfarenheten visar att det inte alltid är lätt att dra till sig så många högutbildade som krävs via dessa särskilda förfaranden. Skälen är många, bl.a. konkurrerar medlemsstaterna i viss mån med varandra om särskilda kategorier tredjelandsmedborgare.

Det är inte bara högutbildad arbetskraft som eftersöks. I många medlemsstater, särskilt i Sydeuropa som nyligen börjat ta emot invandrare, behövs även lågutbildad arbetskraft. Många har valt att reglera invandringen av lågutbildad arbetskraft genom särskilda förfaranden eller bilaterala arbetsavtal.

Fallstudie: det tyska systemet med grönt kort

Tyskland införde i augusti 2000 ett system med **grönt kort** för att rekrytera IT-specialister på grund av en väntad nationell brist. Efter en undersökning bland arbetsgivare i IT-branschen och rekryteringsbehovet infördes ett system för rekrytering av 20 000 IT-specialister mellan 2000-2005. Systemet tillät sökande att stanna högst fem år och att ta med sig familjemedlemmar. De fick dock inte permanent bosättning. Ansökningar enligt systemet kan göras direkt till ett tyskt företag eller via en arbetsförmedling online. Cirka hälften av de 20 000 tillstånden har hittills utfärdats.

Fallstudie: Storbritanniens program för högutbildade migranter

Storbritannien inledde i slutet av januari 2002 ett **program för högutbildade migranter** för att underlätta inresan för högutbildade personer som har kunskaper och erfarenheter som behövs för att stärka Storbritanniens konkurrenskraft i den globala ekonomin. Sökande behöver inte ha en anställning utan får söka arbete eller bedriva egen verksamhet under det första året. Så länge sökanden är ekonomiskt aktiv får han eller hon stanna i Storbritannien, och kan slutligen ansöka om permanent bosättning. Mottagningen bygger på ett poängsystem och kriterier. Poäng delas ut beroende på personens utbildning, arbetslivserfarenhet, tidigare lön, karriär, samt partners kunskaper och karriär. Systemet har använts relativt flitigt.

Det bör framhållas att inte alla tredjelandsmedborgare på arbetsmarknaden kommer in via de urvalsförfaranden som beskrivs ovan. Arbetskraftsinvandring är den största kategorin i bara två medlemsstater. I alla andra medlemsstater utgör huvuddelen av invandringen familjeåterförening eller någon form av humanitärt skydd. I flera medlemsstater står familjeåterföreningen för över hälften av invandringen. Arbetskraftsinvandringen utgör mindre än 15 % av dem som får tillträde till arbetsmarknaden.

1.2 Att reglera den ekonomiska invandringen och planera behoven

Arbetskraftsinvandringen till medlemsstaterna har ökat sedan mitten av 1990 (med 20 % i Danmark, Storbritannien och Sverige, vilket visar på stark ekonomisk tillväxt och brister på utbildad arbetskraft). Uppgifter om hela arbetskraftsinvandringen i EU saknas. Även om EU:s migrationsstatistik har förbättrats på senare år finns fortfarande problem med att mäta laglig invandring, eftersom olika källor och definitioner används, liksom olika metoder för uppgiftsinsamling och lagstiftningspraxis.

Medlemsstaterna har olika metoder för att besluta hur många ekonomiska invandrare som skall tas emot varje år. Beslutet bygger vanligen på en nationell eller regional bedömning av arbetsmarknadens behov. Vissa medlemsstater har kvoteringsystem, men det används olika i olika länder. Vissa fastställer hur många arbetstagare från tredjeland som skall tas emot varje år, medan andra närmare kvoterar olika branscher eller till och med olika typer av arbetstagare, t.ex. säsongarbetare. Åter andra fastställer årliga kvoter efter översyn av arbetsmarknadens behov i samråd med arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

I de flesta medlemsstater görs en grundlig bedömning av arbetsmarknadssituationen innan man beviljar arbetskraftsinvandring. Den vägledande principen om företräde för unionsmedborgare vid arbetskraftsinvandring kom till konkret uttryck i "*rådets resolution av den 20 juni 1994 om begränsning av rätten till inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare till medlemsländerna för anställning*".¹ Medlemsstaterna tillämpar principen på litet olika sätt.

Det övergripande rekryteringsbehovet tyder på arbetskraftsbrist i EU som beror på att arbetskraften åldras och att underlaget blir allt mindre efter 2010. Forskning tyder på att invandringen knappast kommer att minska under en överskådlig framtid. Flera undersökningar har gjorts av om invandring kan vara en lösning på den demografiska tillbakagången. I meddelandet om invandring, integration och sysselsättning² medgav kommissionen att invandring kommer att behövas i allt större utsträckning under kommande år på arbetsmarknaden i EU. Samtidigt medges allmänt att invandring inte kan lösa problemet med en åldrande befolkning och att högre nettoinvandring inte fritar politikerna från att genomföra strukturella och andra förändringar för att hantera följderna av en åldrande befolkning.

¹ EGT C 274, 19.9.1996, s. 3.

² Europeiska kommissionen – Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén om invandring, integration och sysselsättning KOM(2003) 336.

Många undersökningar noterar svårigheterna med att anpassa invandringen till arbetsmarknadsbehoven. Å ena sidan är arbetsmarknadsprognoser inte på något sätt ofelbara, och förutspår inte alltid på ett tillförlitligt sätt tendenserna på arbetsmarknaden. Å andra sidan motsvarar dagens migrationsströmmar inte arbetsmarknadens dominerande efterfrågan på högkvalificerad eller högutbildad arbetskraft. I många medlemsstater befästs trenden att invandrarna har lågkvalificerade arbeten, som inte nödvändigtvis motsvarar deras meriter, eftersom vissa är överkvalificerade för sina arbeten.³ Tidigare erfarenheter visar att det är mycket svårt att förutsäga vistelsens längd och migranternas geografiska och yrkesmässiga rörlighet. Arbetsmarknadsprognoser måste även ta hänsyn till andra sorters migranter på vilka urvalsförfaranden inte alltid kan användas (internationellt skydd eller familjeåterförening t.ex.). Undersökningen visar på ett stort behov av bättre integrationspolitik för att migranternas potential skall kunna komma till sin fulla rätt.

1.3 Bilateral arbetskraftsavtal

Medlemsstaterna och de nya medlemsstaterna har ingått många olika bilaterala arbetskraftsavtal för mottagning av tredjelandsmedborgare. Huvudsakligen har de utformats för att hantera arbetskraftsbrist i mottagarlandet men det finns flera andra skäl att ingå sådana avtal. Det kan t.ex. vara att öppna nya migrationskanaler, att förbättra förbindelserna med länder utanför EU, främja historiska förbindelser och kulturellt utbyte, hantera migrationsströmmar bättre eller bekämpa olaglig migration. Ofta rör det sig om en kombination av olika faktorer.

Man kan geografiskt skilja på hur medlemsstaterna hanterar bilaterala avtal. **Nordeuropeiska länder** slöt bilaterala avtal under efterkrigstiden för att täcka behovet på arbetsmarknaden. Många avtal slöts med sydeuropeiska länder innan de gick med i EU. Även om avtalen huvudsakligen var inriktade på arbetsmarknaden fanns också andra skäl, till exempel att bevara särskilda förbindelser med tidigare kolonier. Många av dessa tidiga bilaterala avtal avbröts efter lågkonjunkturen under 70-talet. Bilaterala avtal som ingåtts på senare tid tenderar att inriktas på mottagning av säsongarbetare inom jordbruket, byggnadssektorn, hotell och restaurang, där det finns ett ständigt behov av sådan arbetskraft. Vissa av dessa nya bilaterala avtal för säsongarbete inrättades för att ge lagliga kanaler för tidigare olagliga flöden av säsongarbetare, bland annat inom jordbruket. Bilaterala avtal har även använts för att förbättra relationerna med grannländer, i synnerhet anslutningsländerna under 1990-talet, något som bidrog till deras ekonomiska anpassning till EU. Flera nya medlemsstater har i sin tur ingått bilaterala avtal med grannländer i öster. Dessa har haft varierande framgång.

Sydeuropeiska länder har varit mer aktiva på senare år med att ingå bilaterala avtal om tillfälligt arbetstillstånd eller säsongarbete. Detta var delvis ett svar på arbetskraftsbristen i vissa branscher i länderna. En del avtal skulle öppna lagliga vägar för ekonomisk migration från länder som är källor till olaglig migration och skulle stärka den allmänna ramen för samarbetet med länder utanför EU i kampen mot olaglig migration.

³ Europeiska kommissionen – Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén om invandring, integration och sysselsättning KOM(2003) 336.

Fallstudie – Spanien

Spanien har ingått bilaterala avtal med sex länder utanför EU⁴, varav många var stora ursprungsländer för olaglig migration, för att stärka den allmänna ramen för samarbetet och förebygga olaglig migration och exploatering av arbetstagare. Det rör sig om standardavtal som tillåter rekrytering av både fast anställda, säsongsarbetare och praktikanter, vanligen 18-35 år gamla. Avtalen innehåller även kapitel om urval, arbetsvillkor och sociala rättigheter, återvändande och bestämmelser om kampen mot olaglig migration och människohandel. Det finns särskilda bestämmelser om säsongsarbetare, som måste skriva på ett åtagande om att återvända till sina ursprungsländer när kontraktet löper ut. Säsongsarbetare måste även inställa sig vid spanska konsulatet i sina hemländer en månad efter återvändandet. De flesta av dessa avtal har fungerat väl i praktiken, särskilt för säsongsarbetare. Hur många arbetstagare som släpps in avgörs genom kvoter för varje bransch, istället för per nationalitet.

Arbetstagarnas rättigheter enligt de olika systemen varierar beroende på målet med avtalet och de villkor och förbehåll som förhandlats fram mellan sändarländerna och mottagarländerna. De flesta ger utländska arbetstagare samma arbetsvillkor och lön som nationella medborgare. Vissa innehåller bestämmelser om att arbetstagarna skall återvända efter vistelsen, t.ex. överförs sociala avgifter, och i vissa fall måste arbetsgivarna betala en deponering för varje arbetstagare som tas emot, vilken återställs först när arbetstagaren återvänder. Familjeåterförening beviljas inte säsongsarbetare, vilket är ytterligare ett sätt att försäkra sig om att de återvänder. För många tredjelandsmedborgare är det gynnsamt att delta i bilaterala avtal och många lever på att regelbundet delta i sådana system. Man uppskattar att de flesta arbetstagare sänder hem minst 50 % av den lön de tjänat in i utlandet. Bilaterala avtal är ett attraktivt sätt för arbetstagare att utveckla sina kunskaper, åtnjuta bättre arbetsvillkor och tjäna hårdvaluta, samt leva utomlands under en period.

Ansvar för förvaltningen av bilaterala avtal delas ofta mellan invandringsverk och arbetsmarknadsmyndigheter lokalt, regionalt och nationellt. Ofta inrättas ett samarbete mellan flera berörda, t.ex. arbetstagarorganisationer, arbetsgivare, arbetsförmedlare och regeringen. I vissa medlemsstater deltar den regionala förvaltningen allt mer aktivt i rekryteringen av utländsk arbetskraft. Eftersom många arbetstagare som tas emot enligt bilaterala avtal rekryteras till små och medelstora företag är regionala arbetsförmedlare bättre i stånd att uppfylla särskilda behov i den lokala ekonomin. I väletablerade system är många arbetsgivare och privata förmedlare aktivt involverade i rekryteringen av arbetstagare. Vissa mottagarländer har inrättat kontor i länder utanför EU för att rekrytera och t.o.m. utbilda arbetstagare som skall tas emot. I vissa fall deltar företagen själva i processen och stationerar ut personal i sändarländer för att utbilda och rekrytera arbetstagare, så att de lättare kan integreras i företaget när de kommer till medlemsstaten.

1.4 Kvotering i bilaterala avtal

Flera medlemsstater använder kvotering i bilaterala avtal, även om antalet arbetstagare som tas emot varierar beroende på vilket mål avtalet och sändarlandet har. Regeringar fastställer årligen nya kvoter i samråd med berörda instanser som näringsliv, arbetsgivare, arbetstagarorganisationer och arbetsförmedlare, för att ta hänsyn till arbetsmarknadens behov. Vanligen fastställts kvoter för varje bransch, även om vissa länder anger särskilda kvoter för olika geografiska områden, och i vissa fall per sökandens hemland. Vissa medlemsstater har

⁴ Rumänien, Bulgarien, Ecuador, Colombia, Dominikanska republiken och Marocko.

generösa kvoter för säsongarbetare, eftersom det visat sig mycket svårt att få inhemsk arbetskraft att utföra arbetsuppgifterna eller flytta inom landet till det område där efterfrågan finns.

Fallstudie - Italien

Italien har ett välutvecklat kvoteringsystem som funnits sedan 1998. Enligt den lagstiftning som infördes då utfärdar regeringen årligen ett dekret över kvoteringen per region och bransch. Kvoterna fastställs i samråd med flera olika organ, bland annat arbetsmarknadsministeriet, lokala och regionala arbetsförmedlare, arbetstagarorganisationer och arbetsgivare. De sammanlagda kvoterna fastställs utifrån den lokala sysselsättningen. Så kallad "förturskvotering" räknas in i dekretet som fastställer ett tak för arbetstagare från särskilda länder utanför EU.⁵ På vissa sätt anses kvoterna ligga utanför beräkningarna för arbetsmarknaden och sätts tillräckligt lågt för att enkelt absorberas på arbetsmarknaden (högst 3 000 arbetstagare per år och land). Dessa kvoter erbjuds länder utanför EU i utbyte mot samarbete om återvändande och kamp mot olaglig migration. Sådan kvotering får minskas om något land inte anses samarbeta till fullo, vilket redan har hänt. Kvoten för Marocko reducerades till exempel år 2001.

Flera medlemsstater är kritiska mot den eventuella stelheten i bilaterala arbetskraftskvoter som incitament för bättre samarbete med länder utanför EU i kampen mot olaglig migration. Man fruktar att kvoteringsbaserade bilaterala avtal skulle kunna begränsa ländernas möjlighet att fylla arbetsmarknadens behov. Även om det kan vara acceptabelt att sänka kvoten vid bristande samarbete från ett land utanför EU kan det bli svårt att göra sänkningar av politiska eller sysselsättningsmässiga skäl. En annan faktor som bör övervägas är att preferentiell kvotering kan diskriminera länder som inte har ingått några avtal. Kvoteringsavtal skall underlätta samarbetet med vissa länder utanför EU, men länder som inte får likabehandling kan se detta som ett skäl att försvåra samarbetet med EU. Preferentiell kvotering kan därför på kort sikt underlätta samarbetet med vissa målländer utanför EU, men kan försvåra samarbetet med andra länder utanför EU på längre sikt.

1.5 Legalisering i efterhand

Att många tredjelandsmedborgare bor och arbetar olagligt i EU och att vissa medlemsstater inrättar program för att legalisera deras situation i efterhand visar på dagens begränsningar i åtgärderna för att förvalta befintliga kanaler för laglig invandring. Även om legalisering i efterhand vanligen inte är ett mål för invandringspolitikerna har det blivit allt vanligare i medlemsstaterna och har förekommit över 26 gånger sedan 1970. Användningen av och skälen till legalisering i efterhand i medlemsstaterna är olika. Vissa medlemsstater använder det aldrig, andra ofta. Frekvensen av insatser för legalisering i efterhand har ökat markant sedan mitten av 1990-talet. De nya medlemsstaterna är i allmänhet relativt nya invandringsländer och har inte utfört några legaliseringar i efterhand, annat än från fall till fall. Man bör skilja tillfällig legalisering, som ger uppehållstillstånd med begränsad giltighetstid som bara kan förnyas om vissa villkor uppfylls, från definitiv legalisering då migranterna beviljas permanent bosättning. Vanligen utfärdar medlemsstaterna förnybara tillfälliga uppehållstillstånd, vilket innebär att innehavarna ånyo kan hamna i en olaglig situation om villkoren för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda. Detta kan leda till att vissa migranter senare beviljas legalisering enligt nya program.

⁵ Albanien, Tunisien, Marocko, Egypten, Nigeria, Moldavien, Sri Lanka, Bangladesh och Pakistan.

Fallstudie – Belgien

Belgien har genomförts två stora legaliseringsprogram, dels 1974, dels 1999. Den legalisering i efterhand som gjordes 1999 var avsedd att bli en engångsföreteelse för att få slut på marginaliseringen av de personer som trots sin olagliga situation var integrerade i det ekonomiska och sociala livet i Belgien. Det andra huvudsakliga skälet var att skapa social sammanhållning och tackla kriminella grupper som utnyttjade olagliga migranter. I praktiken gjorde legaliseringen det möjligt för regeringen att legalisera situationen för personer vars hälsa hindrade dem från att återvända, personer som olagligen uppehållit sig i Belgien under lång tid och var väl integrerade samt personer som väntat på beslut i ett asylärende i över tre år. Sökande fick tre veckor på sig att lämna in sina ansökningar. Under tiden införde Belgien tillfälliga gränskontroller för att förebygga inströmning av hugade olagliga migranter från grannländer.

Över 37 146 ansökningar om legalisering i efterhand lämnades in, för över 50 000 personer, varav 80 % godkändes. En första utvärdering antydde att strömmarna av olagliga migranter ökade efter åtgärden. Den anses ha sänt felaktiga signaler till potentiella olagliga migranter om att vistelsen till slut tolereras. En därpå följande ökning av ansökningarna om familjeåterförening noterades som en följd av legaliseringen i efterhand. Ansökningarna ökade från 2 122 stycken år 1999 till 4 500 stycken år 2003.

De flesta medlemsstater medger att man av pragmatiska skäl kan behöva legalisera situationen för vissa personer som inte uppfyller de gängse kriterierna för uppehållstillstånd. Genom legalisering försöker regeringarna inlemma migranterna i samhället för att inte marginalisera dem och utsätta dem för exploatering. Vissa länder vägrar utföra legalisering i efterhand överhuvudtaget, utom från fall till fall under särskilda omständigheter. De fördrar legalisering genom humanitärt skydd eller annat internationellt skydd för att bevilja uppehållstillstånd till vissa kategorier av personer som inte är berättigade till internationellt skydd, men ändå inte kan återsändas till sina hemländer. Sådan legalisering används ofta i asylfrågor. Vissa medlemsstater har utfört målinriktade legaliseringsprogram av denna typ med inriktning på vissa grupper asylsökande från länder med många sökande, när personerna uppehållit sig i landet under en längre tid (till exempel flyktingarna från kriget i f.d. Jugoslavien).

Andra medlemsstater är villiga att bevilja **“fait accompli”-legalisering i efterhand**. Vissa har vidtagit engångsåtgärder medan andra mer ofta tillgripit sådana lösningar. Program enligt **“fait accompli”-principen** innebär legalisering i efterhand av olagliga migranter, vanligen sådana som redan arbetar utan tillstånd. Att sådan legalisering i efterhand behövs visar tydligt att det finns en dynamisk svart ekonomi i många medlemsstater och att åtgärderna delvis är ekonomiskt motiverade. Liknande legalisering i efterhand utfördes i en medlemsstat på begäran av arbetsgivare, eftersom vissa branscher, i synnerhet städhjälp, hade blivit beroende av olaglig arbetskraft som behövde föras in i den formella ekonomin. Utvecklingen av branschen är typisk för nya öppningar på arbetsmarknaden, som uppkommer när befolkningen åldras och nya behov av tjänster för äldre växer fram. Genomgripande legalisering i efterhand påverkar många samhällsområden eftersom regeringen måste få stöd för åtgärderna bland huvudaktörer såsom arbetsgivare och arbetstagarorganisationer, samtidigt som man vidtar åtgärder för att bekämpa olaglig migration med tanke på den allmänna opinionen.

Undersökningen tittade på hur **effektiva legaliseringsprogrammen varit** för migranterna och för mottagarländerna. För det första tillåter programmen bättre demografisk hantering, och ger regeringarna en tydligare bild av befolkningen. Programmen gör det också möjligt att ta itu

med olaglig arbetskraft och ökar statsintäkterna från skatter och sociala avgifter, då olagliga arbetstagare införlivas med den reguljära arbetsmarknaden, förutsatt att de berörda personerna behåller eller kan få laglig anställning. Det kan ifrågasättas om legalisering i efterhand faktiskt minskar den oreglerade arbetsmarknadens omfattning. Å andra sidan tror man att legalisering i efterhand i viss mån uppmuntrar olaglig migration. Detta var erfarenheten i medlemsstater som utförde omfattande legaliseringsprogram, åtgärder som ofta blir självförökande eftersom ytterligare genomgripande insatser krävs på nytt bara ett par år senare. En undersökning av legaliseringsprogram i åtta medlemsstater visade att de äger rum med i snitt 6,5 års intervall, och att invandringen och olagliga migranter ständigt fylls på.

DEL 2 – FÖRHÅLLET MELLAN LAGLIG OCH OLAGLIG MIGRATION FRÅN LÄNDER UTANFÖR EU

Det finns många olika former av olaglig migration. Vissa migranter reser in på en medlemsstats territorium olagligt via land, luft eller till sjöss. Vissa använder falska eller förfälskade handlingar, andra försöker resa in själva eller med hjälp av organiserade kriminella nätverk, huvudsakligen aktiva i de två mest otäcka formerna av olaglig invandring, nämligen nätverk för människosmuggling som motiveras av allt annat än humanitära skäl och exploatering av utländska medborgare genom människohandel. En väsentlig andel personer som uppehåller sig olagligen på territoriet reser in lagligt med giltig visering eller utan att behöva visering, men stannar sedan längre eller ändrar syftet med vistelsen utan godkännande från myndigheterna. Andra, till exempel personer som fått avslag på asylansökan, får olaglig status om de inte lämnar landet när alla prövningsvägar av asylansökan uttömts.

Problemen med att bedöma omfattningen av och karaktären på migrerande befolkningar och migrationsströmmar, såväl lagliga som olagliga, är väldokumenterade. Olagliga migranter ger sig ju per definition inte tillkänna för myndigheterna, varför det är svårt att få en tydlig bild av den olagliga migrationens omfattning i EU:s medlemsstater. Uppskattningen av olaglig migration kan bara göras utifrån indikatorer som antalet vägrade inresor och avvisning, gripande av olagliga migranter vid gränsen eller i landet, avslagna asylansökningar eller andra former av internationellt skydd, eller ansökningar om nationell legalisering i efterhand. Till dessa siffror kommer det betydande antal personer som inte ansöker om någon form av internationellt skydd, t.ex. därför att de rest in lagligt men stannat för länge. Dessa indikatorer, bedömningar av årlig tillströmning av olaglig migration till EU antas överskrida sexsiffriga tal. Närmare preciseringar kan inte anses tillförlitliga. Sådana bedömningar ökar inte heller förståelsen av de komplexa skälen till olaglig migration utan öppnar för feltolkningar. Den olagliga migrationen anses dock vara omfattande och det är en politisk prioritet både nationellt och inom EU att minska de olagliga migrationsströmmarna. Det är alltså viktigt att förstå vilka de olagliga migranterna är, och varför de söker sig till EU, för att utarbeta effektiva politiska lösningar på problemet.

Forskningen om **profilen på olagliga migranter** är relativt sparsam. Det finns dock stöd för att de flesta är unga, rörliga och riskvilliga män mellan 20 och 30 år. En ökning av antalet unga kvinnliga migranter och en väsentligt mindre andel äldre av båda könen har noterats. Vissa uppgifter i medlemsstaterna tyder på att olagliga migranter vanligen är lågutbildade och därför inte motsvarar bristerna på den reguljära arbetsmarknaden. Annan forskning tyder dock på att allt fler av de olagliga migranterna har utbildning och väljer att migrera i jakt på ett bättre liv. Vanligen finns en rad **skäl till beslutet** att ta sig in i EU, och ekonomiska överväganden är långtifrån den enda faktorn. Beslutet att migrera bygger på en individuell bedömning av flera pådrivande faktorer såsom arbetslöshet eller permanent låga löner,

naturkatastrofer eller miljöförstöring samt attraherande faktorer såsom informella branscher och högre lönenivåer, politisk stabilitet, rättssamhälle och gott skydd av de mänskliga rättigheterna, eller olika arbetsmarknadsvillkor. Olagliga migranter fattar sina beslut trots många andra avskräckande faktorer, såsom höga kostnader och risk för att gripas och åtalas av gränsmyndigheter.

Väl i EU kan många olagliga migranter hitta arbete i den svarta ekonomin, vilket visar att det finns en tydlig koppling mellan olagliga migranter och den oreglerade arbetsmarknaden. Inom EU bedöms den svarta ekonomin ligga på 7-16 % av EU:s BNP⁶, även om hela ekonomin naturligtvis inte utgörs av olagliga migranter. Olagliga migranter arbetar oftast i branscher som kräver lågutbildad arbetskraft såsom byggbranschen, jordbruket, restaurangbranschen eller städ- och hemtjänst. Ofta anställs de för tunga, smutsiga och krävande arbeten som inte är populära bland inhemsk arbetskraft. Att olagliga migranter oftast får lågkvalificerade arbeten i den svarta ekonomin beror inte alltid på att de inte har lämpliga meriter, kvalifikationer eller språkkunskaper för andra typer av arbeten. Högutbildade olagliga migranter kan ha problem med att arbeta i den bransch de utbildats för inte bara därför att de saknar arbetstillstånd utan även därför att deras meriter inte erkänns inom EU. De arbetar olagligt i lågkvalificerade branscher i en medlemsstat eftersom de inte har de handlingar som krävs, ofta till en lön som är mycket högre än för högkvalificerade arbeten i deras hemländer.

2.1 Hur bilaterala arbetskraftsavtal påverkar olaglig migration

För det första måste man skilja på bilaterala avtal som avser säsongarbete och andra system som avser tillfällig eller permanent mottagning av andra arbetstagare. Många äldre avtal av det senare slaget utformades huvudsakligen för att täcka brister på arbetsmarknaden. Dessa system anses av vissa medlemsstater ha ökat migrationstrycket eftersom många fått permanent bosättning och därefter lämnat in ansökningar om familjeåterförening.

Medlemsstater som använder bilaterala avtal delvis för att minska olagliga migrationsströmmar bedömer effekten på olika sätt. De flesta anser inte att det finns någon direkt koppling mellan bilaterala avtal och en minskning av olagliga migrationsströmmar. Många anser att det är svårt att bedöma hur bilaterala avtal påverkar de olagliga migrationsströmmarna, eftersom det ofta är många andra faktorer som spelar in och bidrar till att minska den olagliga migrationen. Flera medlemsstater har först nyligen börjat använda bilaterala avtal och det är därför för tidigt att avgöra om åtgärderna varaktigt minskat den olagliga migrationen. Vissa medlemsstater anser att de bilaterala avtalen i sig inte har minskat den olagliga migrationen men hjälpt till att utveckla samarbetet med länder utanför EU om migrationsfrågor i allmänhet.

Bara en medlemsstat anser att införandet av bilateral arbetskraftsinvandring direkt har minskat den olagliga migrationen. Påverkan kan dock inte enbart tillskrivas de bilaterala avtalen eftersom de infördes som incitament till att underteckna återtagandeavtal, och ingick i ett åtgärds paket för att underlätta samarbetet med länder utanför EU, vilket även omfattade ekonomiskt stöd, polissamarbete, utbildning och kapacitetsuppbyggnad. Under den period då de olagliga migrationsströmmarna minskade, så minskade den olagliga migrationen till EU överlag.

⁶ Rådets resolution om att omvandla svartarbete till traditionella anställningar, oktober 2003.

Det bör framhållas att viss olaglig migration alltid äger rum oavsett vilka lagliga kanaler som finns, eftersom det alltid finns attraherande eller pådrivande faktorer som är oförändrade. Vissa migranter som vill ta sig till EU kommer inte att kunna delta i sådana system, eller systemen kommer inte att ha kapacitet att ta med alla som önskar delta. Såsom nämnts ovan har migranterna även komplexa skäl till beslutet att ta sig in i EU och att skälen inte enbart är ekonomiska. Vissa migranter som vistas olagligt i medlemsstaterna har lämnat sina länder på grund av krig eller instabilitet, men är inte i det enskilda fallet berättigade till humanitärt skydd.

Sammanfattningsvis beror de bilaterala arbetskraftsavtalens påverkan på olaglig migration till viss del på skälen till systemet. Inte ens vad gäller avtal som direkt syftar till att minska olaglig migration är det möjligt att dra hållbara slutsatser, eftersom det är så många andra faktorer som spelar in.

2.2 Hur viseringspolitiken påverkar olaglig migration

Förutom bilaterala arbetskraftsavtal har de flesta medlemsstater och nya medlemsstater begränsad erfarenhet av lagstiftningsåtgärder för att minska de olagliga migrationsströmmarna. Ett klassiskt sätt att hantera migrationsströmmar är att förändra viseringspolitiken. När Amsterdamfördraget trädde i kraft 1999 blev gemenskapen behörig i fråga om viseringspolitiken i medlemsstaterna (utom Storbritannien och Irland). Detta omfattar en förteckning över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och en förteckning över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav.⁷ Beslutet tas efter *en grundlig utvärdering från fall till fall av flera kriterier som bland annat hänger samman med olaglig invandring, allmän ordning och hälsa samt EU:s yttre förbindelser med länder utanför EU, samtidigt som man tar hänsyn till regional sammanhållning och ömsesidighet.*

Ändring av förteckningarna beslutas med kvalificerad majoritet i rådet på förslag från kommissionen och efter samråd med Europaparlamentet. Sedan förteckningarna upprättades har bara ett fåtal länder lagts till eller dragits ifrån. Under 2000 föreslog kommissionen att Bulgarien och Rumänien skulle flyttas från den negativa till den positiva listan som ett erkännande av de närmare förbindelserna mellan länderna och EU, och som ett uttryck för principen om fri rörlighet för personer. Rådet instämde i mars 2001, efter två detaljerade rapporter om åtgärder mot olaglig migration, gränskontroller och om viseringspolitiken. Viseringskravet avskaffades från januari 2002.

I mars 2003 beslutade rådet⁸ att flytta Ecuador från den positiva listan till listan över länder utanför EU vars medborgare behöver visering för att resa in via yttre gränser. Beslutet grundades huvudsakligen på bedömningen av riskerna för olaglig invandring enligt siffror och statistik från ett antal medlemsstater. Beslutets följder har ännu inte kunnat bedömas, eftersom det tillämpats under så kort tid. Bedömningen är viktig och kan komma att bekräfta om det finns någon direkt koppling eller inte mellan viseringskrav och minskad olaglig migration. Det är däremot ganska svårt att påvisa någon koppling mellan avskaffandet av viseringskraven och en därpå följande ökning av den olagliga migrationen. Erfarenheterna är mycket olika och tycks tyda på att det finns flera andra faktorer som positivt eller negativt påverkar migrationsströmmarna.

⁷ Rådets förordning (EG) nr 539/2001.

⁸ Rådets förordning (EG) nr 453/2003 av den 6 mars 2003, EUT L 69 av den 13.3.2003.

När det gäller viseringspolitiken gentemot länder utanför EU är ett tydligt exempel den ändrade viseringspolitiken i Bosnien och Hercegovina, som var ett stort transitland för olaglig migration till EU. När myndigheterna införde visering för medborgare i Iran och Turkiet sjönk antalet migranter med dessa nationaliteter som reste in olagligt till EU via Bosnien och Hercegovina markant.

2.3 Hur samarbete med länder utanför EU påverkar olaglig migration

I slutsatserna från mötet i Tammerfors och vid flera därpå följande möten har Europeiska rådet framhållit behovet av en övergripande hållning till migration, som tar upp mänskliga rättigheter, politiska och ekonomiska frågor i ursprungs- och transitländer och regioner. Samarbete med länder utanför EU ansågs avgörande för en framgångsrik politik. Sedan mötet i Tammerfors har kommissionen gjort särskilda insatser för att integrera migrationspolitiken med EU:s externa åtgärder och program. Meddelandet "Att integrera invandringsfrågor i Europeiska unionens förbindelser med tredje länder"⁹ framhöll behovet av större synergi mellan migrationsfrågor och utvecklingsfrågor. Både vid mötet i Sevilla och i Thessaloniki ägnade Europeiska rådet särskild uppmärksamhet åt de insatser som länder utanför EU skulle behöva göra för att bekämpa olaglig migration. Rådet (allmänna frågor) utarbetade den 8 december 2003 en mekanism för övervakning och utvärdering. Kommissionen skall årligen rapportera om samarbetet med länder utanför EU och den första rapporten väntas i slutet av 2004. Rapporten skall behandla de insatser som länder utanför EU gör för att bekämpa olaglig migration och det tekniska och ekonomiska stöd EU och dess medlemsstater lämnat.

Samarbetet med länder utanför EU är avgörande för att minska de olagliga migrationsströmmarna och bedöma konsekvenserna av de olika åtgärder och initiativ som använts, vilket är viktigt. Medlemsstaterna och de nya medlemsstaterna tycks ha begränsade erfarenheter av att förbättra samarbetet med länder utanför EU för att kontrollera olagliga migrationsströmmar genom informella metoder. Vissa tycker att det är mer effektivt att inleda polissamarbete eller ingå avtal om gränskontroll, som innehåller bestämmelser om återtagande, snarare än formella återtagandeaftal. Sådana avtal har gjort det möjligt för medlemsstaterna att ta fram goda system för informationsutbyte och gemensam utbildning, som inte krävt några incitament. Avtalen innehåller ofta bestämmelser om tekniskt stöd som visat sig mycket användbara i praktiken. Andra medlemsstater har inlett informellt samarbete med transitländer för att ta itu med strömmar från vissa länder utanför EU utan att upprätta formella återtagandeaftal. Samarbete från fall till fall på detta sätt kan få goda resultat när det gäller att hantera särskilda migrationsströmmar från länder som annars skulle varit ovilliga att sluta formella återtagandeaftal. Medlemsstaterna och de nya medlemsstaterna har även undertecknat såväl formella som informella återtagandeaftal med länder utanför EU för att underlätta återvändandet. När det gäller formella förhandlingar om återtagande, enligt tredjelands internationella skyldigheter att återta sina egna medborgare, är medlemsstaterna inte beredda att utarbeta incitament för att länder utanför EU skall underteckna avtal i detta syfte. Vissa är dock beredda att erbjuda incitament där återtagandeaftalet avser både egna och tredjelandsmedborgare, eftersom det allmänt är mer gynnsamt för medlemsstaterna än för länder utanför EU att ingå återtagandeaftal. De olika typerna av incitament avser tekniskt stöd och bistånd med att kontrollera migrationsströmmar, utbildning i gränskontroll och polissamarbete samt tillhandahållande av teknik och utrustning som ger länderna utanför EU kapacitet att hantera migrationsströmmar. Incitament ingår vanligen inte i bestämmelserna i återtagandeaftalen, för att inte tillämpningen skall bli avhängig av sådana incitament. En

⁹ KOM(2002) 703 av den 3.12.2002.

medlemsstat har erbjudit bilateral arbetskraftskvotering till länder utanför EU. Hur den politiken påverkat situationen analyseras i avsnitt 1.4 ovan.

Med tanke på dagens förhandlingsläge kan det krävas en annan inställning till incitament att underteckna återtagandavtal med gemenskapen. Under förhandlingarna begär länder utanför EU bland annat bättre integration av sina medborgare i EU:s medlemsstater, avskaffande av viseringskrav, viseringslättnader för vissa kategorier och kvotering för permanenta arbetstagare eller säsongarbetare. Incitament som hittills erbjudits när avtal slutits med gemenskapen omfattar viseringslättnader, samarbete om rättsskipning samt ekonomiskt och tekniskt stöd. Hur bra dessa incitament är kommer att utredas närmare i kommissionens kommande rapport om prioriteringarna för en gemensam återtagandepolitik. Det är dock tydligt att en flexibel samling incitament kommer att behövas för att nå framtida avtal.

EU:s grannländer möter allt oftare migrationsproblem. Den ökande utländska befolkningsdelen kan leda till sociala spänningar i dessa länder och mottagarländerna ställs inför behovet att öka insatserna för att hantera migrationen. Frågor kring **transitmigration och grannländer** som blir mottagarländer diskuteras mellan EU och de berörda länderna utanför EU. EU tillhandahåller och planerar tekniskt och ekonomiskt stöd enligt relevanta gemenskapsprogram (Tacis, Meda och Eneas) för att stödja dessa länders insatser för att hantera migrationen, även genom effektiv och förebyggande politik i kampen mot olaglig migration. Det ”nya grannskapsinstrument” som kommissionen utvecklar för att främja gränsöverskridande samarbete kommer att omfatta hantering av migration som ett av de prioriterade områdena för samarbetet. Vissa grannländer har tagit fram handlingsplaner som särskilt inriktas på olaglig migration och Europeiska unionen är beredd att stödja deras genomförande.

DEL 3 – UTVECKLINGEN I FRAMTIDEN

3.1 Att stärka samrådet och informationsutbytet inom EU

Den här undersökningen har visat att det finns en tydlig **brist på tillförlitliga och jämförbara uppgifter inom EU**. Åtgärder vidtas redan för att förbättra insamlingen och analysen av gemenskapsstatistiken. Kommissionen har åtagit sig att framställa en årlig statistisk rapport om migration med statistisk analys av de viktigaste migrationstendenserna i medlemsstaterna. Med utgångspunkt i handlingsplanen för insamling och analys av gemenskapsstatistik på migrationsområdet¹⁰ kommer ett förslag till förordning om insamling av gemenskapsstatistik om migration, medborgarskap och asyl att läggas fram i juni 2004, och följas upp av en rad genomförandeåtgärder.

Resultaten av undersökningen tyder på ett behov av **mer intensiv och målinriktad användning av samråd och informationsutbyte** på vissa områden som påverkar flera medlemsstater eller hela EU. I meddelandet från november 2000 om en invandringspolitik för gemenskapen¹¹ lade kommissionen fram ett förslag för att täcka detta behov och lämnade ytterligare preciseringar i två meddelanden från 2001.¹² Vid Europeiska rådets möte i Laeken 2001 efterlystes uttryckligen ökat informationsutbyte om invandring och asyl. Därför

¹⁰ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en handlingsplan för insamling och analys av gemenskapsstatistik på migrationsområdet. KOM(2003) 179.

¹¹ KOM(2000) 757 slutlig av den 22.11.2000.

¹² KOM(2001) 387 slutlig och KOM(2001) 710 slutlig.

inrättade kommissionen 2002 kommittén för frågor om invandring och asyl. Experterna i kommittén skulle utarbeta ett meddelande och hålla samråd för att sprida god praxis och nå bättre enhetlighet i asyl- och invandringspolitiken. Kommittén håller nu regelbundna möten.

Detta arbete kompletteras av Europeiska migrationsnätverket som skall bygga upp en systematisk grund för att övervaka och analysera det mångfacetterade fenomenet migration och asyl och många av dess inslag – politiska, rättsliga, ekonomiska och sociala samt identifiera bakomliggande orsaker. Information som är tillgänglig eller håller på att bearbetas skall hjälpa gemenskapen och dess medlemsstater att inom sina respektive behörighetsområden i fråga om migration och asyl utveckla politik, fatta beslut eller vidta åtgärder. Pilotprojektet tillstyrktes av Europeiska rådet vid mötet i Thessaloniki i juni 2003. Efter utvärdering under 2004 kommer kommissionen att undersöka möjligheterna att inrätta en permanent struktur med lämplig rättslig grund, som en parallell till det initiativ som tagits inom Europarådet.

Andra åtgärder har vidtagits för att öka informationsutbytet på vissa områden, bland annat inrättandet av ett nätverk för nationella kontaktpunkter för integration. Vid mötet i Thessaloniki antog Europeiska rådet initiativet och framhöll vikten av att utveckla samarbetet och informationsutbytet inom nätverket för att stärka samordningen av politiken nationellt och inom EU. Kort därefter enades de nationella kontaktpunkterna om ett intensivt arbetsprogram för informationsutbyte och utbyte av god praxis inom tre områden, nämligen integration av nyanlända invandrare, språkträning, och deltagande i det samhällsliga, kulturella och politiska livet. De beslutade utarbeta en handbok om integration för yrkesverksamma och beslutsfattare. Utvecklingen kommer att framhållas i den första årliga rapporten om invandring och integration som kommissionen förbereder.

Andra åtgärder för att stärka informationsutbytet har ägt rum i fråga om olaglig invandring. Dessa initiativ inriktas på utbyte av operativa upplysningar inom ramen för rådets tillfälliga arbetsgrupp CIREFI (Centrum för information, diskussion och utbyte i frågor som rör passage av gränser och invandring). Ett tidigt varningssystem har inrättats för att utbyta information om olaglig invandring och de vägar som människosmugglare använder. Systemet kommer att uppdateras genom ett säkrat webbaserat informations- och samordningsnätverk för medlemsstaternas migrationsmyndigheter.¹³

Kommissionen vill stärka informationsutbytet och samrådet enligt de ovanstående prioriteringar som utarbetas av kommittén för frågor om invandring och asyl. På ett senare stadium – när man fått mer erfarenhet av arbetet – kan man överväga nyttan av en konkret rättslig grund för att formalisera arbetet och öka samstämmigheten och komplementariteten mellan olika forum.

3.2 Att ta nya politiska initiativ inom ramen för en gemensam invandringspolitik

3.2.1. Om laglig migration

Alla medlemsstater har kanaler för **arbetskraftsinvandring**, bland annat tredjelandsmedborgare med särskilda kvalifikationer. De flesta medlemsstater lider brist på högutbildad arbetskraft och utvecklar särskilda rekryteringssystem, vilket framkom i fallstudierna av Tyskland och Storbritannien. I viss mån konkurrerar dessa medlemsstater

¹³ KOM(2003) 727 slutlig av den 25.11.2003.

med varandra om rekryteringen av lämplig arbetskraft från länder utanför EU. Med hänsyn till den demografiska utvecklingen och den åldrande befolkningen anser kommissionen att arbetskraftsinvandringen från länder utanför EU och den ekonomiska invandringen troligen kommer att fortsätta och öka. Å andra sidan frågar länder utanför EU ofta efter fler lagliga migrationskanaler. Förslaget till direktiv på området som lades fram 2001¹⁴ fick dock inget stöd från rådet. Några grundläggande frågor måste därför lösas för att avgöra om den ekonomiska invandringen bör regleras på EU-nivå eller ej. Frågor som behöver förtydligas är bland annat vilken grad av harmonisering som bör eftersträvas, förslagets tillämpningsområde och huruvida principen om företräde för unionsmedborgare på inhemska arbetsmarknader bör bibehållas. Kommissionen anser att lösningarna bör bygga på två grundläggande principer. För det första utkastet till EU-konstitution som bekräftar att gemenskapen är behörig i migrationsfrågor men lämnar öppet för medlemsstaterna att fastställa hur många migranter de tar emot. För det andra måste alla åtgärder på området uppfylla kravet på att åtgärder på EU-nivå skall tillföra ett mervärde.

Kommissionen planerar att senare under året inleda ett omfattande samråd i saken för att besvara frågorna. I ett första steg kommer en grönbok att läggas fram senare under året, vilken kommer att gå igenom de val som kommissionen gjorde i sitt förslag till direktiv och gå igenom motståndet i rådet. En offentlig utfrågning kommer att anordnas i slutet av 2004 för att samla alla aktörer, institutioner, ekonomiska organ och icke-statliga organisationer.

Undersökningen har visat att omfattande **legalisering i efterhand** i vissa medlemsstater givit dem möjlighet att i en handvändning hantera ett väsentligt antal olagliga migranter på territoriet. Sådana program tycks dock inte ha några långsiktiga effekter för att minska olaglig migration, utan kan tvärtom fungera som en attraherande faktor, vilket den belgiska Fallstudieen tycks visa. Sådana omfattande åtgärder har även följder för andra medlemsstater i EU eftersom man avskaffat de interna gränskontrollerna. Det är inte heller acceptabelt att länder tillåter många tredjelandsmedborgare att långsiktigt vistas olagligt på territoriet.

Kommissionen kan föreslå att man utvecklar en gemensam hållning till legalisering i efterhand med utgångspunkt i principen att omfattande legalisering i efterhand bör undvikas eller begränsas till mycket speciella situationer. Undersökningen ger stöd för åsikten att legalisering i efterhand inte bör användas som ett sätt att hantera migrationsströmmar eftersom den ofta får negativa följder för migrationspolitiken på andra områden. Man bör dock analysera legalisering i efterhand vidare för att försöka identifiera och jämföra praxis. Med hänsyn till de eventuella följderna av legalisering i efterhand för andra medlemsstater bör de informeras i god tid om en medlemsstat beslutar att göra en omfattande legalisering i efterhand. Medlemsstaterna bör även höras om åtgärdens omfattning, antalet personer som kan tänkas beröras, vilka kriterier som används och eventuella följder för andra medlemsstater. Genom ömsesidig information och insyn kan gemensamma kriterier utarbetas. Detta utbyte kan äga rum inom ramen för kommittén för frågor om invandring och asyl.

Undersökningen bekräftar att den redan höga arbetslösheten bland tredjelandsmedborgare i medlemsstaterna är fortsatt hög, trots att väntade brister inom vissa branscher på arbetsmarknaden i medlemsstaterna visar på ett behov av en ny invandringspolitik. Ett viktigt mål för EU:s invandringspolitik är att **öka integrationen av tredjelandsmedborgare** som lagligen uppehåller sig i medlemsstaterna. Det är också en begäran som länder utanför EU gör under förhandlingar om migrationsfrågor. De flesta av dessa länder försvarar sina egna

¹⁴ Ibid.

medborgares intressen, även om de bor utomlands. Lagliga invandringskanaler bör kompletteras av åtgärder för att främja integration. Den första årliga rapporten om invandring och integration som skall läggas fram för Europeiska rådet i juni 2004 kommer att beskriva den senaste utvecklingen på området.

När det gäller **integration på arbetsmarknaden** tillhandahåller den europeiska sysselsättningsstrategin den politiska ramen för de reformer som skall göras nationellt. I synnerhet uppmanas medlemsstaternas i 2003 års riktlinjer för sysselsättningen att främja integration av missgynnade grupper på arbetsmarknaden och bekämpa diskriminering mot dem. Dessa nya riktlinjer fastställer i synnerhet målet att minska arbetslöshetsgapet mellan tredjelandsmedborgare och unionsmedborgare. År 2002 var sysselsättningsgraden bland tredjelandsmedborgare i EU-15 väsentligt lägre än för unionsmedborgare (52,7 % jämfört med 64,4 %). Rapporten om sysselsättningen i Europa 2003 bekräftar att dessa skillnader är fortsatt stora, även om de varierar kraftigt mellan olika medlemsstater.

Att främja varaktig integration på arbetsmarknaden och bättre rörlighet på arbetsmarknaden i EU är en fortlöpande angelägenhet för sysselsättningsstrategin för att tillgodose arbetskraftsbehovet, maximera anpassningen och uppfylla brister i olika branscher och regioner. Migrerande arbetstagare kan bidra till målet, och därför bör man gå vidare för att **underlätta rörligheten för tredjelandsmedborgare inom EU**. I direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning, som antogs den 25 november 2003, infördes rörlighetsprincipen för de som varit varaktigt bosatta i en medlemsstat i över fem år. Rörlighet har även underlättats genom att förordning nr 1408/71 utvidgats till att även omfatta tredjelandsmedborgare. En viss mån av rörlighet planeras även i kommissionens förslag om rätt till inresa och vistelse för utländska studerande som väntas antas inom kort¹⁵ och samma rätt för forskare¹⁶. Principen kan även utvidgas till andra tredjelandsmedborgare. Förslaget till ett direktiv om tjänster på den inre marknaden bör också underlätta utpostering av arbetstagare som är tredjelandsmedborgare för tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster.

Erkännande av tredjelandsmedborgares yrkeskvalifikationer är en annan fråga om kan behandlas. En möjlighet vore att söka lämpliga möjligheter att låta alla tredjelandsmedborgare omfattas av direktiven om erkännande av yrkeskvalifikationer (detta berör i synnerhet erkännande av yrkeskvalifikationer som tredjelandsmedborgare erhållit i andra medlemsstater eller i tredjeland som redan erkänts av en annan medlemsstat). Utöver de ovannämnda erkännandena av kvalifikationer, kan lärovägar inrättas för att ge dem motsvarande kvalifikationsnivå utan att de behöver göra om studierna.

3.2.2. Om olaglig migration

Undersökningen visar att en viss mån av olaglig migration troligen förekommer oavsett vilka lagliga kanaler som inrättas. Kampen mot olaglig migration är därför en viktig grundsten för migrationshanteringen.

Kampen mot olaglig migration börjar med förebyggande åtgärder och undanröjande av huvudsakliga incitament. Svartarbete i flera länder eller regioner är en tydlig attraherande faktor för olaglig migration. Därför är ett gemensamt mål att tackla den oreglerade

¹⁵ KOM(2002) 548 slutlig av den 7.10.2002.

¹⁶ KOM(2004) 178 slutlig av den 16.3.2004.

arbetsmarknaden. Målet omfattar inte bara invandringspolitiken utan även sysselsättningen. De som arbetar inom den svarta ekonomin utsätts ofta för exploatering, och förvägras de rättigheter som andra arbetstagare har. Problemet med svartarbete har tagits upp i den europeiska sysselsättningsstrategin sedan 2001. År 2003 framhöll kommissionen behovet av en politik för att **omvandla svartarbete till traditionella anställningar** och efterlyste mål. Frågan är en av de tio prioriterade frågorna i riktlinjerna för sysselsättningen 2003.¹⁷ Med utgångspunkt i de nationella handlingsplanerna 2003 utvärderades nationella åtgärder för att omvandla svartarbete till traditionella anställningar i utkastet till gemensam sysselsättningsrapport som lades fram av Europeiska kommissionen i januari 2004.¹⁸ Flera medlemsstater nämnde i sina nationella handlingsplaner särskilda åtgärder som inriktades på utländsk arbetskraft eller olaglig invandring. Kommissionen kommer att fortsätta bevaka medlemsstaternas åtgärder enligt den europeiska sysselsättningsstrategin.

Den gemensamma kampen mot olaglig migration och **utvecklingen av en gemenskapspolitik för återvändande** prioriteras bland utvecklingen av andra politiska instrument för att lätta på migrationstrycket. Inom ramen för invandringspolitiken är den enda följdriktiga strategin att hantera illegala invandrare att se till att de återvänder till sina ursprungsländer. Ett inslag i gemenskapspolitik för återvändande är enligt kommissionens förslag att utarbeta förberedande åtgärder för finansiellt stöd till återvändande under år 2005 och 2006. Åtgärderna skall omfatta frivilligt återvändande, tvångsutvisning och stöd för återvändande av olagliga migranter i transitländer. Åtgärderna skall genom lämplig samordning med befintliga instrument åstadkomma varaktigt återvändande och återanpassning i hemlandet. Fokus kommer att ligga på återvändande av den avsedda målgruppen i olika omfattning, stöd inför återvändandet, researrangemang, organisation av transit och mottagning samt lämplig samordning med befintliga instrument för fasen efter återvändandet och stöd för återanpassning. Kommissionen kommer dessutom under det första halvåret 2004 att lägga fram ett förslag till direktiv om miniminormer för återvändande och ömsesidigt erkännande av återvändandebeslut.

3.2.3. Om samarbetet med länder utanför EU

Undersökningen har bekräftat att **intensivare samarbete med ursprungsländer eller transitländer** är ett effektivt sätt att minska olagliga migrationsströmmar. Förbindelserna med länder utanför EU kan dock inte bygga på ensidighet. Erfarenheten visar att verkligt samarbete är nyckeln till framgång. EU behöver få god insikt i situationen i landet och de problem som förekommer för att främja en öppen dialog som tar hänsyn till båda sidors intressen och förväntningar. Många ursprungs- och transitländer är nu redo att ta sitt ansvar och göra större insatser för att förebygga olaglig invandring. Detta kräver dock en övergripande hållning till migration och förutsätter i vissa fall incitament och ekonomiskt eller tekniskt stöd från EU.

Som ett första steg är det viktigt att EU samlar alla tillgängliga upplysningar om lagliga migrationskanaler för tredjelandsmedborgare. Denna **informationssammanställning** bör i första hand avse antalet mottagna migranter per nationalitet för att ge varje land utanför EU en tydlig bild av migrationsmönstren bland deras medborgare inom hela EU. Detta kan ske inom ramen för kommittén för frågor om invandring och asyl som skulle kunna göra en inventering

¹⁷ Rådets beslut av den 22 juli 2003 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik, EUT L 197, 5.8.2003, s. 13.

¹⁸ KOM(2004) 24 slutlig/2 av den 27.1.2004.

av alla bilaterala avtal som slutits av enskilda medlemsstater med givna länder utanför EU, antalet migranter som berörs av avtalen och antalet migranter som tas emot utanför ramen för dessa avtal, samt skälen till invandring. Detta kan visa sig användbart för att på längre sikt utveckla större synergi mellan medlemsstaterna avseende arbetskraftsinvandringen till EU. Denna övergripande presentation skulle kunna ge ett tydligt svar på de krav som framförs av länder utanför EU, inom ramen för den politiska dialog som inrättats i migrationsfrågor eller under förhandlingar om återtagandeavtal.

Vidare kunde man utreda tanken på att rekrytera arbetstagare och utveckla utbildningsprogram i ursprungsländerna på fackområden som behövs inom EU. Sådana program skulle kunna omfatta social, kulturell och språklig träning som behövs för migranternas vistelse i EU. Vissa medlemsstater har redan denna typ av program och dessa bör studeras närmare. Pilotprojekt skulle kunna finansieras som tekniskt och ekonomiskt bistånd till länder utanför EU (Eneas).

Undersökningen har visat att vad gäller flera länder utanför EU har **viseringspolitiken** en förebyggande verkan på olagliga migrationsströmmar. Det är särskilt viktigt för vissa personer som kan frestas att stanna för länge. Det finns dock andra personer som inte utgör någon risk för olaglig migration och inte har några avsikter att missbruka möjligheter till korta vistelser. Dessa kategorier, som kan fastställas från land till land, bör kunna få någon form av viseringslättning, med hänsyn till vilka insatser det berörda landet är berett att göra för att samarbeta med EU i kampen mot olaglig migration. Kommissionen föreslår därför att man utreder frågan om att förhandla om viseringslättningar för vissa personer (såsom ständiga representanter från länder utanför EU som deltar i strukturella dialoger, idrottsmän etc.). Ett pilotförsök är antagandet av ett förhandlingsmandat för giltig viseringslättningar med Ryssland.

SLUTSATSER

Undersökningen har utförts under en mycket kort tidsperiod och trots att flera aspekter förtjänar att fördjupas kan ett antal tydliga slutsatser dras. Det finns en koppling mellan laglig och olaglig migration men förhållandet är komplext och knappast direkt eftersom flera olika faktorer spelar in. Inga enskilda åtgärder har fått någon avgörande verkan. Detta innebär dock inte att enskilda insatser inte är verkningsfulla. Kvotering kan till exempel anses ha effekt, men godtas inte av alla medlemsstater. Att samla möjligheter till laglig invandring från länder utanför EU kan i sammanhanget vara ett intressant möjlighet som är värd att utveckla. Kommissionen har identifierat ett antal åtgärder som kan utredas vidare. Genomförandet av sådana åtgärder måste dock bygga på ökat informationsutbyte, samråd och samarbete mellan EU:s medlemsstater.