

UDTALELSER

REGIONSUDVALGET

96. PLENARFORSAMLING DEN 18.-19. JULI 2012

Regionsudvalgets udtalelse om »En samlet strategi for migration og mobilitet«

(2012/C 277/02)

REGIONSUDVALGET

- påpeger, at overholdelse af migranternes menneskerettigheder og solidaritet over for de lande, de fleste migrationsstrømme kommer fra, bør præge alle faser i EU's migrationspolitik og dets forbindelser med tredjelande – i fuld overensstemmelse med de fastlagte principper i EU traktatens art. 21, stk. 1;
- peger på, at det er nødvendigt at undersøge alle årsager til migration nøje, herunder klimaforandringer, så der kan opstilles en passende juridisk ramme for personer, der flygter fra deres oprindelsesland pga. naturkatastrofer eller klimaforhold, som bringer deres overlevelse eller fysiske sikkerhed i fare;
- mener, at en af forudsætningerne for den samlede migrationsstrategi er, at forvaltningen foregår på flere niveauer, så strategien, alt afhængig af omstændighederne og i overensstemmelse med nærhedsprincippet, styres på det niveau, der er bedst egnet hertil, med henblik på at sikre mest mulig velfærd for den enkelte både i oprindelseslandet og immigrationslandet;
- opfordrer navnlig til, at der tages fuldt hensyn til de regionale og lokale myndigheder i gennemførelsen af den samlede strategi, og at både de eksisterende decentrale samarbejdsprojekter og de strukturerede dialoger i f.eks. ARLEM og CORLEAP fremmes.

Ordfører	Nichi VENDOLA (IT/PSE), formand for regionalrådet i Puglia
Basisdokument	Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om en samlet strategi for migration og mobilitet
	COM(2011) 743 final

I. POLITISKE ANBEFALINGER

REGIONSUDVALGET

Generelle bemærkninger

1. fremhæver den samlede strategis betydning som referenceramme for EU's indsats i den globale styring af migration og mobilitet og som et værktøj, der giver et helhedsbillede af politikkerne for migration, samtidig med at den søger at koordinere EU's indsats på det udenrigs- og udviklingspolitiske område med immigrationspolitikkerne;

2. bifalder Kommissions initiativ om at fremlægge en revideret samlet strategi, der er mere struktureret og har større fokus på migranter og deres menneskerettigheder i både oprindelses-, transit- og immigrationslandene;

3. understreger endnu engang, at menneskeretten til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget, og til at vende tilbage til sit eget land ⁽¹⁾, er det juridiske udgangspunkt for enhver debat om migration, og at det er vigtigt at fremme en frivillig migration, uanset årsagerne til valget og uden skelen til immigrationslandets specifikke behov ⁽²⁾;

4. påpeger, at overholdelse af migranternes menneskerettigheder og solidaritet over for de lande, de fleste migrationsstrømme kommer fra, bør præge alle faser i EU's migrationspolitik og dets forbindelser med tredjelande – i fuld overensstemmelse med de fastlagte principper i EU-traktatens art. 21, stk. 1;

5. mener, at man bør sikre effektiv beskyttelse af menneskerettighederne i forbindelse med fastsættelse af indrejsemuligheder for borgere fra tredjelande og i politikker for modtagelse og integration af migranter;

6. fremhæver at, både EU's og medlemsstaternes tilbagetagesaftaler og aftaler om forenkling af visumudstedelse samt alle tiltag til imødegåelse af irregulær indvandring skal overholde menneskerettighederne fuldt ud i overensstemmelse med især Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

og den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, hvilket Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået gang på gang;

7. understreger, at behovet for at bremse migrationsstrømmene aldrig må veje tungere end individets ret til at søge international beskyttelse i EU, som fortsat skal være tilflugtssted for personer på flugt fra forfølgelse, eller som har behov for beskyttelse;

8. konstaterer, at der er risiko for, at den økonomiske krise, som påvirker størstedelen af medlemslandene, kan forværre den iboende spænding mellem grænsekontrolpolitik og overholdelse af migranternes menneskerettigheder;

9. peger på, at det er nødvendigt at undersøge alle årsager til migration nøje, herunder klimaforandringer ⁽³⁾, så der kan opstilles en passende juridisk ramme for personer, der flygter fra deres oprindelsesland pga. naturkatastrofer eller klimaforhold, som bringer deres overlevelse eller fysiske sikkerhed i fare ⁽⁴⁾;

10. tilskynder Kommissionen til at offentliggøre sit arbejdsdokument om migration og klimaforandringer som oprindeligt planlagt i dens meddelelse om migration af 4. maj 2011 ⁽⁵⁾;

11. mener, at det af hensyn til effektiviteten af den samlede strategi er nødvendigt at styrke koordineringen mellem EU og det nationale, regionale og lokale niveau og med tredjelandene;

12. gentager, hvad det allerede har slået fast, nemlig »at de lokale og regionale myndigheder er de første, der berøres direkte af en fælles indvandringspolitik. For det første rammes de i særlig grad af de vanskeligheder, der opstår i forbindelse med ulovlig indvandring. For det andet har de som led i den lokale integrationsproces ansvaret for at stille en række tjenesteydelser til rådighed for indvandrerne. Derfor bør de lokale og

⁽¹⁾ Verdenserklæringen om menneskerettigheder, artikel 13, stk. 2; den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder, protokol 4, artikel 2, stk. 2; den internationale konvention om civile og politiske rettigheder, artikel 12, stk. 2.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets beslutning om *Udvikling og migration*, P6_TA(2006)0319, vedtaget den 6. juli 2006.

⁽³⁾ ENVE-V-008: Regionsudvalgets udtalelse om *De regionale og lokale myndigheders rolle i befordringen af en bæredygtig vandforvaltning*, 30. juni – 1. juli 2011, pkt. 14. ARLEM og SUDEV-udvalget: *Rapport om forholdet mellem ørkendannelse og klimaforandringer i Middelhavsområdet*, 31. januar 2012.

⁽⁴⁾ <http://www.unhcr.org/pages/49e4a5096.html>

⁽⁵⁾ Meddelelse om migration, COM(2011) 248 final, s. 21.

regionale myndigheder inddrages bredt i udarbejdelsen af en europæisk ramme for lovlig indvandring, foranstaltningerne til bekæmpelse af ulovlig indvandring og i udviklingssamarbejdet med oprindelseslandene»⁽⁶⁾;

13. glæder sig over de betydelige fremskridt med hensyn til at gøre migranters pengeoverførsler til deres oprindelseslande mere gennemsigtige, sikre og mindre omkostningsfulde og bakker op om Kommissionens initiativer til at kanalisere disse overførsler ind i produktionsfremmende investeringer;

14. bifalder, at den samlede strategi sætter spot på diaspora-samfundets mulige rolle i både udviklingspolitik og regulering af migrationsstrømme, hvilket fremmer støtteforanstaltningerne ved afrejsen og integrationsforanstaltningerne i immigrationslandet.

REGIONSUDVALGET

Regioners og lokale myndigheders rolle i gennemførelsen af den samlede strategi

15. mener, at en af forudsætningerne for den samlede migrationsstrategi er, at forvaltningen foregår på flere niveauer, så strategien, alt afhængig af omstændighederne og i overensstemmelse med nærhedsprincippet, styres på det niveau, der er bedst egnet hertil, med henblik på at sikre mest mulig velfærd for den enkelte både i oprindelseslandet og immigrationslandet;

16. er af den opfattelse, at regionerne og de lokale myndigheder spiller en afgørende rolle i den samlede strategi som aktører, der både fremmer og gennemfører sociale politikker og beskæftigelsespolitikker, modtagelses- og integrationspolitikker, politikker for forvaltning af irregulær indvandring, men som også iværksætter intense dialoger og forskellige former for samarbejde med migranternes oprindelses- og transitlande⁽⁷⁾;

17. bemærker, at regioner og lokale myndigheder allerede nu støtter initiativer til dialog med regioner og lokale myndigheder i tredjelande, hvoraf mange er oprindelses- eller transitlande for migrationsstrømme, og decentrale samarbejdsprojekter;

18. ser gerne, at ARLEM – Den regionale og lokale Euro-Middelhavsforamling – sammen med CORLEAP – Konferencen af lokale og regionale myndigheder i Østpartnerskabet – betragtes som et ideelt forum for en dialog om immigrations- og udviklingspolitik med de regionale myndigheder i Middelhavsområdet og Østeuropa;

19. mener, at man bør søge størst mulig overensstemmelse mellem medlemsstaternes bilaterale initiativer og de allerede

eksisterende regionale og bilaterale dialoger, der anses for at være et værktøj for EU's udenrigspolitik på immigrationsområdet, og at denne overensstemmelse bl.a. bør sikres gennem fuld anerkendelse af regionernes og de lokale myndigheders dialoginitiativer;

20. opfordrer institutionerne til at betragte regioner og lokale myndigheder som hovedaktører i den samlede strategi – i overensstemmelse med deres kompetencer i national sammenhæng – ved hjælp af værktøjer, der giver dem EU-støtte, uden indgreb fra de centrale myndigheders side og i overensstemmelse med de nuværende forskelle i de forskellige medlemsstater;

21. tilskynder Kommissionen til at fremme innovative projekter for at nå målet om at gøre det lettere at matche udbud af og efterspørgsel på arbejdskraft og bruge de regionale og lokale myndigheder som formidlere på baggrund af deres kompetencer på dette område i mange medlemsstater. Formålet er at skabe et effektivt værktøj til håndtering af problemet med manglende kompetencer i visse dele af arbejdsmarkedet;

22. ser gerne, at regioner og lokale myndigheder også inddrages i opdateringen af EU's immigrationsportal, så den kommer til at indeholde relevante informationer for migranter om den enkelte region, by og kommune i værtslandet.

REGIONSUDVALGET

Forholdet mellem immigrationspolitikker og politikker for udviklingssamarbejde

23. finder det meget vigtigt at sikre, at der altid er overensstemmelse mellem EU's migrations- og udviklingspolitik og den eksterne immigrations- og asylopolitik. EU's og medlemsstaternes indsats i tredjelande bør altid primært baseres på principperne om solidaritet med tredjelande og fælles udvikling med henblik på at bekæmpe de dybere årsager til migration og udrydde fattigdom, og der bør være særligt fokus på mobilisering af de pågældende landes interne ressourcer, støtte til styrkelse af institutionerne og retsstatsprincippet og bedre forvaltning, som er nøglen til at fremme økonomiske og sociale forandringer;

24. opfordrer Kommissionen til at foretage tildelingen af ressourcer til udviklingslande på grundlag af udviklingssamarbejdets principper, prioriteter og strategier, samtidig med at der også tages hensyn til princippet om »mere for mere«;

25. er af den opfattelse, at princippet om gensidighed skal fungere på linje med udviklingssamarbejdets principper, især i forbindelse med mobilitetspartnerskaber og den fælles dagsorden for migration og mobilitet⁽⁸⁾;

⁽⁶⁾ CONST-IV-017: Regionsudvalgets udtalelse om *Mod en fælles indvandringspolitik*, vedtaget på plenarforsamlingen den 26.-27. november 2008, ordfører: Werner Jostmeier.

⁽⁷⁾ CONST-IV-017: Regionsudvalgets udtalelse om *Mod en fælles indvandringspolitik*, 26.-27. november 2008, pkt. 5.

⁽⁸⁾ Princippet er et gennemgående element i Kommissionens forslag til forordning om ændring af forordning (EF) nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav, COM(2011) 290 final.

26. mener, at man i gennemførelsen af den samlede strategi skal sørge for tilstrækkelig beskyttelse af alle udsatte grupper, navnlig uledsagede mindreårige, dels ved at styre tiltagene i tredjelande i den rigtige retning, dels ved at tilbyde passende former for modtagelse og social integration i EU's medlemsstater; samtidig bør man fremme udbredelsen af den gode praksis, som mange regionale og lokale regionale myndigheder har opbygget i medlemsstaterne. Udvalget opfordrer endvidere Kommissionen til at gennemføre foranstaltningerne i handlingsplanen for uledsagede mindreårige i praksis;

27. tilskynder til, at der opstilles en reel kønsstrategi for at fremme den specielle rolle, som kvinder spiller i migration og social integration af hele familier i værtslandene;

28. peger på, at EU's immigrationspolitik kan stride imod politikken for udviklingssamarbejde, da den sigter mod at tiltrække talent fra tredjelande, så Europa 2020-strategiens målsætninger om demografisk og økonomisk udvikling kan opfyldes;

29. tvivler på, at man kan begrænse effekten af den hjerneflugt, der skyldes politikken for selektiv migration, ved hjælp af cirkulær migration, eftersom det ikke er klart, hvor effektivt dette vil være, og hvilken reel effekt det vil få;

30. bemærker desuden, at cirkulær migration måske ikke er kompatibel med målsætningen om at integrere migranter, og at der derfor bør opstilles integrationsstrategier, som specifikt er målrettet disse arbejdstagere, så de effektivt kan integreres, også selvom deres ophold i EU ikke er tænkt som et længerevarende (⁹);

31. mener, at anerkendelse af eksamensbeviser og kvalifikationer på harmoniserede vilkår er et grundlæggende værktøj til at undgå hjernespid, sikre effektiv integration af migranter og deres reintegration i oprindelseslandet i tilfælde af cirkulær migration;

32. opfordrer Kommissionen til at bakke op om foranstaltninger til støtte af stater, der er i færd med at forenkle processen for anerkendelse af eksamensbeviser og kvalifikationer, og fremme uformel anerkendelse af kompetencer med henblik på at lette den frie bevægelighed for arbejdstagere fra tredjelande på det europæiske arbejdsmarked;

33. håber, at kravet til tredjelande om, at de skal deltage i samarbejdet for at begrænse migrationsstrømme, aldrig vil overtræde den enkeltes menneskeret til at forlade et hvilket som helst land, også sit eget, specielt da tredjelandene bliver bedt om overvåge udvandring på baggrund af lovgivningen i destinationslandet;

34. mener, at der er behov for større investeringer i projekter om udviklingssamarbejde rettet mod undervisnings- og

sundhedssektorerne, som direkte inddrager universiteter og fremmer mobilitet for forskere og hele det akademiske personale;

35. støtter det andragende, der er indgivet til Europa-Parlamentet om vedtagelse af et Erasmus- og Leonardo da Vinci-program på Euro-Middelhavsniveau som et konkret værktøj til gensidig mobilitet mellem studerende på begge sider af Middelhavet;

36. ser gerne, at man effektivt fremmer unges, og især studerendes, mobilitet, bl.a. gennem forenkling af visumudstedelse, fremskyndelse af bureaukratiske procedurer og tildeling af tilstrækkelige ressourcer;

37. er af den opfattelse, at man bør anerkende og støtte *Erasmus for alle*-programmet samt allerede eksisterende god praksis for udveksling blandt unge som f.eks. *Eurodissey*-programmet, der støttes af AER, Forsamlingen af Regioner i EU;

38. finder det nødvendigt at uddybe analysen af det migrationspres, der skyldes økonomiske ubalancer, med henblik på at opstille effektive værktøjer til håndtering heraf, herunder ordninger, som også sikrer mobilitet for arbejdstagere med få kvalifikationer, der stadig er meget efterspurgt i nogle medlemsstater; dette kan ikke sikres ved hjælp af cirkulær migration alene;

39. mener, at diasporasamfundet også bør inddrages i foranstaltninger forud for afrejsen med brug af eksisterende hjemmesider, der forvaltes direkte af indvandrerforeninger, hvor der gives ad hoc-informationer på et sprog, som de potentielle migranter forstår;

40. bifalder den vægt, der lægges på før-afrejseforanstaltninger, og mener, at der bør tildeles flere midler til disse foranstaltninger, som inddrager ngo'er, der allerede arbejder i migranternes oprindelseslande, og regionale og lokale myndigheder, som medvirker i procedurerne for modtagelse og integration af migranterne og deres familier.

REGIONSUDVALGET

Imødegåelse af irregulær indvandring

41. glæder sig over EU's indsats til imødegåelse af irregulær indvandring, navnlig tiltag mod menneskehandel samt sanktioner mod arbejdsgivere, der ansætter ulovlig arbejdskraft;

42. fremhæver vigtigheden af en strategi til imødegåelse af irregulær immigration, som anser migranterne for at være mulige ofre for illegal menneskehandel og derfor skal beskyttes;

(⁹) Forslag til Regionsudvalgets udtalelse om *Den reviderede europæiske dagsorden for integration*, pkt. 60; forslag til udtalelse fra CIVEX om *Retten til familiesammenføring*, ordfører: Soave, pkt. 11.

43. opfordrer Kommissionen til at fortsætte initiativerne til undersøgelse og imødegåelse af sort arbejde, der er et stort problem for hele den europæiske økonomi og udgør et incitament for irregulære migranter, som efter indrejsen både risikerer at blive udnyttet på arbejdsmarkedet og at blive brugt som redskab for kriminelle netværk;

44. påpeger, at der er foretaget betydelige finansielle investeringer i foranstaltninger til imødegåelse af irregulær indvandring, herunder især i grænsekontroloperationer, som FRONTEX-agenturet står for;

45. understreger, at det er vigtigt at overholde menneskerettighederne, især princippet om *non-refoulement* i alle faser af grænsekontrollen, og den tilknyttede forpligtelse for EU-institutionerne og især Europa-Parlamentet til at overvåge FRONTEX's aktiviteter nøje;

46. ser gerne, at der foretages en lignende kontrol af det internationale samarbejde, der styres direkte af FRONTEX, som har beføjelse til at indgå internationale aftaler af teknisk karakter med tredjelande. Aftalernes indhold bør gøres mere gennemsigtigt, og deres anvendelsesområde bør defineres præcist;

47. mener, at der er behov for en grundig undersøgelse af forholdet mellem de nuværende værktøjers fordele og ulemper med henblik på at sammenligne deres effektivitet, herunder omkostningerne ved hjemsendelse (tilbageholdelse og tvangsmæssig udsendelse) og de ressourcer, medlemsstaterne bruger på frivillig tilbagevenden i forhold til tvangshjemsendelse;

48. er af den opfattelse, at det er vigtigt at undgå, at lovlige migranter bliver irregulære som følge af manglende fleksibilitet i national lovgivning, som vil medføre, at antallet af såkaldte »overstayers« stiger;

49. håber, at EU-institutionerne og medlemsstaterne kraftigt vil overveje muligheden for indrejse i EU med jobsøgning for øje, som det udtrykkeligt fremgår af EUF-traktatens art. 78, stk. 5;

50. mener, at man bør betragte tilstedeværelsen af lovlige indrejsekanaler som et af de vigtigste midler til imødegåelse af irregulær indvandring og overstayers og som en måde til at sikre en vis grad af solidaritet i forbindelserne med oprindelseslandene for migrationsstrømme;

51. opfordrer institutionerne til at indarbejde tilbagetagelsesstrategien i den samlede strategi for at sikre, at den bygger på principperne om udviklingssamarbejde og ikke bliver et separat og modstridende aspekt;

52. mener, at man regelmæssigt bør evaluere tilbagetagelsesaftalerne, især med hensyn til transitlandets ansvar for at tilbagetage ikke alene egne statsborgere, men også borgere fra tredjelande der er rejst gennem transitlandet og taget videre til

EU med risiko for at ende i ingenmandsland. Det vil forværre situationen i transitlandene, som udsættes for en alvorlig risiko for at bryde menneskerettighederne.

REGIONSUDVALGET

Den eksterne dimension af asyl

53. mener, at en styrkelse af asylsystemerne i tredjelande ikke bør anses som en mulighed for at undgå anerkendelse af retten til international beskyttelse i EU;

54. bifalder, at EU i programmerne for regional beskyttelse har handlet sammen med UNHCR, selvom den europæiske beskyttelse favner bredere end den beskyttelse, Genèvekonventionen om flygtninge giver, eftersom den også indeholder subsidiær beskyttelse og beskyttelse mod behandling, der bryder den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder;

55. håber, at EU's indsats aldrig vil tage sigte på at hindre asylansøgere i at forlade det land, de opholder sig i, for at søge om beskyttelse i en EU-medlemsstat;

56. finder det nødvendigt at revidere Dublin II-forordningen, navnlig i betragtning af EU-Domstolens klare kritik, for effektivt at sikre solidaritet mellem medlemsstaterne og fuld overholdelse af menneskerettighederne, herunder retten til familiesammenføring;

57. opfordrer Kommissionen til at indføre passende beskyttelsesklausuler for asylansøgere og flygtninge i mobilitetspartnerskaberne;

58. anmoder institutionerne om i et samarbejde med medlemsstaterne at gøre eftersøgnings- og redningstjenesten på åbent hav mere effektiv, specielt via en bedre koordinering og fastsættelse af fælles kriterier for udpegelse af det mest egnede sikre sted, hvor reddede migranter kan gå fra borde.

REGIONSUDVALGET

Afsluttende bemærkninger

59. tilskynder Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet til at fortsætte debatten om den samlede strategis fire søjler, således at alle potentielt berørte aktører inddrages i gennemførelsen;

60. opfordrer navnlig til, at der tages fuldt hensyn til de regionale og lokale myndigheder i gennemførelsen af den samlede strategi, og at både de eksisterende decentrale samarbejdsprojekter og de strukturerede dialoger i f.eks. ARLEM og CORLEAP fremmes;

61. anmoder Kommissionen om at fortsætte analysen af migrationens årsager og kendetegn på globalt plan med henblik på at opstille effektive strategier til håndtering af fænomenet, hvilket er vigtigt for solidariteten med tredjelande;
62. udtrykker beklagelse over politikker, der kriminaliserer migranter, og bifalder foranstaltningerne til bekæmpelse af kriminelle netværk, som migranter bliver ofre for;
63. efterspørger en politik til imødegåelse af irregulær indvandring, der ikke kun har fokus på grænsekontrol og tilbageholdelse af migranter ved afrejse, men som også er baseret på reelle og lovlige indrejsemuligheder, der også står åbne for arbejdstagere med få kvalifikationer, og hvor der tages hensyn til den særlige situation i de enkelte medlemsstater.

Bruxelles, den 18. juli 2012.

Mercedes BRESSO
*Formand for
Regionsudvalget*
