

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 500. PLENARFORSAMLING DEN 9.-10. JULI 2014

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om EU's indvandringspolitik og forholdet til tredjelande

(sonderende udtalelse)

(2014/C 451/01)

Ordfører: **Panagiotis Gkofas**

Medordfører: **Luis Miguel Pariza Castaños**

Det græske EU-formandskab besluttede den 6. december 2013 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs sonderende udtalelse om:

»EU's indvandringspolitik og forholdet til tredjelande«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som vedtog sin udtalelse den 12. juni 2014.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 500. plenarforsamling den 9.—10. juli 2014, mødet den 9. juli, følgende udtalelse med 64 stemmer for, 1 imod og 4 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Formålet med denne udtalelse er at bidrage til det græske formandskabs bestræbelser på at styrke den eksterne dimension af EU's indvandrings- og asylpolitik og at fortsætte dette arbejde under det italienske formandskab. Indvandring er et særdeles komplekst emne, der fordrer samarbejde mellem mange aktører og en fælles og omfattende forvaltning fra EU's side på både internationalt og europæisk niveau ⁽¹⁾.

1.2 EU må holde op med at betragte indvandringspolitik som et nærmest udelukkende indre anliggende. En række af vores fejlslagne tiltag kan tilskrives denne fejlagtige tankegang. Efter EØSU's mening skal Europa behandle indvandring med en integreret tilgang, som omfatter både en **intern** og en **ekstern** dimension: den interne håndtering af migration og samarbejdet med tredjelande er elementer i én og samme politik, hvis tingene skal gøres effektivt.

1.3 Endvidere må vi anlægge en holistisk tilgang til **udfordringen vedrørende personers mobilitet** i en situation med **økonomisk globalisering**. Indvandring og mobilitet er indbyrdes forbundne. Den internationale dialog om mobilitet for personer og migration bør kædes sammen med andre aspekter af EU-politikken, såsom handel, udviklingssamarbejde, menneskerettigheder og sikkerhed.

1.4 De enkelte medlemsstater i EU kan ikke håndtere indvandrings- og asylpolitikken ordentligt på egen hånd. Derfor lægger traktaten grundlaget for en fælles politik, der skal gennemføres med harmoniseret lovgivning. Princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling må styrkes.

⁽¹⁾ Jf. REX/375 og REX/351.

1.5 EU må tage ansvar for kontrollen ved medlemsstaternes ydre grænser, dvs. EU's ydre grænser i Schengenområdet. Frontex bør udvikles til en europæisk grænsevagtjeneste. EU bør styrke solidariteten mellem medlemsstaterne og forbedre ansvarsfordelingen.

1.6 En række europæiske regioner har særlige problemer, fordi de er mellemstationer for ureguleret indvandring og somme tider tager imod flere indvandrere, end de kan klare. Den Europæiske Union er nødt til at iværksætte procedurer for bedre ansvarsfordeling og for ydelse af økonomisk og operationel støtte og støtte til modtagelse.

1.7 I en globaliseret verden er EU nødt til at samarbejde med tredjelande og internationale institutioner om at fremme en international retlig ramme for indvandring og mobilitet.

1.8 I denne sammenhæng mener EØSU, at indvandringen skal håndteres i tre indbyrdes forbundne områder: i indvandrerens **oprindelseslande**, i **transitlandene** og i **destinationslandene**, i dette tilfælde EU, **da det kun på denne måde vil være muligt at håndtere migrationsstrømmene på effektiv vis**.

1.9 Indvandrings- og asylpolitikken skal samordnes bedre med EU's udenrigspolitik. Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) bør udøve sin funktion og inkorporere politikkerne for forvaltning af indvandring, asyl og grænsekontrol med det sigte at styrke kohærensens. EØSU har bidraget til det græske formandskabs arbejde og bifalder inddragelsen af den eksterne dimension af forvaltning af migration, asyl og grænsekontrol i de strategiske retningslinjer, som Det Europæiske Råd vedtog den 26.—27. juni 2014. Endvidere bør Europa-Parlamentets funktion på dette område styrkes.

1.10 Inden for rammerne af den samlede strategi for migration og mobilitet (SSMM) bør EU indgå aftaler med tredjelande, herunder især nabolandene, indvandrerens oprindelseslande og transitlandene.

1.11 I denne forbindelse foreslår udvalget, at dialogen med disse lande styrkes med henblik på at indgå nye mobilitets- og migrationspartnerskaber med et bredere indhold som anført i punkt 1.3 og 5.1.6.

1.12 Mobilitetspartnerskaberne har visse begrænsninger, der skal overvindes i de kommende år, da de ikke er bindende for de kontraherende parter. Deres fleksibilitet hjælper til at nå politiske aftaler uden at pålægge juridiske forpligtelser, men de bør efter EØSU's opfattelse omsættes til bindende internationale aftaler.

1.13 Mobilitetspartnerskaberne skal blandt deres prioriteter medtage spørgsmål relateret til økonomisk migration og mobilitet: ud over sikkerhed, hjemsendelse og grænseovervågning bør der gives større prioritet til organisering af lovlig migration og visumpolitik, anerkendelse af kvalifikationer, social sikring og migrationens og mobilitetens bidrag til udviklingen.

1.14 Udvalget foreslår, at der oprettes EU-immigrationskontorer i oprindelseslandene, som skal forvaltes af Kommissionen og bemannes med medarbejdere fra EU-Udenrigstjenesten, Generaldirektoratet for Indre Anliggender, og Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion. EU's internetportal om indvandring er et nyttigt, men utilstrækkeligt redskab. Den bør være tilgængelig på flere sprog og være mere interaktiv.

1.15 Det er nødvendigt at forbedre samarbejdet med oprindelses- og transitlandene og forebygge og undgå ureguleret indvandring. Endvidere bør der gennemføres oplysningskampagner, ligesom man effektivt skal bekæmpe de kriminelle netværk bag menneskehandel og menneskesmugling. Politisamarbejde og retligt samarbejde er afgørende for at bekæmpe kriminelle netværk. For at opnå en uretmæssig økonomisk gevinst bringer menneskehandlerne og menneskesmuglerne andre menneskers liv og sikkerhed i fare. Mobilitetspartnerskaberne bør udvikle nye former for samarbejde om grænsekontrol og om støttet tilbagevenden.

1.16 Lige så afgørende er programmer for økonomisk bistand og udvikling baseret på **princippet om positiv konditionalitet (»mere for mere«)** til parallel håndtering af de forskellige faktorer, der er involveret i indvandring, herunder en politik for tilbagevenden og tilbagetagelse. Samtidig er det vigtigt at styrke civilsamsfundsorganisationerne og disses involvering i mobilitetspartnerskaberne.

1.17 EØSU er endvidere fortalere for samarbejde mellem Frontex og Europol for at bekæmpe organiseret kriminalitet, især menneskehandel og menneskesmugling, og samarbejde med menneskerettighedsorganisationer såsom Den Internationale Organisation for Migration, FN's Højkommissariat for Flygtninge og Det Internationale Center for Udvikling af Migrationspolitikker. EØSU støtter ligeledes Kommissionens forordning om en mere fleksibel administration af Asyl- og Migrationsfonden og af Fonden for Intern Sikkerhed fra 2014.

1.18 Der bør på EU-niveau etableres en passende og sammenhængende indvandringspolitik, der baseres på alle medlemsstaters gensidige støtte og forpligtelse. EU skal føre en effektiv tilbagesendelsespolitik baseret på internationale traktater om hjemsendelse og tilbagetagelse. EU's grænser, herunder også EU-medlemsstaternes søgrænser i Middelhavet, er alle EU-medlemsstaternes grænser, og som sådan er det samtlige medlemsstaters ansvar at sikre deres beskyttelse i overensstemmelse med traktaterne.

1.19 Ureglementerede indvandreres menneskerettigheder skal altid respekteres, når de reddes eller modtages, inden de opnår beskyttelsesstatus, når de »uden papirer« er uden lovligt ophold, eller når de sendes tilbage til oprindelseslandet. Der bør oprettes flere og bedre opholds- og modtagelsescentre i medlemsstaterne med støtte fra EU som helhed, idet forhold vedrørende sundhed og ydelse af lægelig assistance skal tages i betragtning, tillige med en hurtigere behandling af ansøgninger om asyl eller social bistand. EØSU gentager, at det er imod, at asylansøgere og indvandrere uden lovligt ophold, især børn, uledsagede mindreårige, gravide kvinder og alvorligt syge, tilbageholdes i interneringscentre.

1.20 Udvalget konstaterer med bekymring, at der i Europa er stigende intolerance, racisme og fremmedhad over for indvandrere. Udvalget er også foruroliget over, at beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i visse medlemsstater er for nedadgående.

1.21 Alle EU-institutioner har fremhævet, hvor meget indvandringen betyder for EU både økonomisk og demografisk. Også Europa 2020-strategien påpeger dette. Som EØSU gentagne gange har bemærket, skal EU's indvandringspolitik derfor være proaktiv, beskytte menneskerettighederne, bekæmpe arbejdsrelateret og social diskrimination og bringe integrationsagendaen fremad.

1.22 EU bør indføre et fælles asylsystem baseret på harmoniseret lovgivning. Dublinkonventionen bør erstattes af en mere solidarisk ordning, der tager hensyn til asylansøgenes ønsker, og sikrer en mere forholdsmæssig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne.

1.23 Den nye forordning om **Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden** lægger særlig vægt på nød- og krisesituationer. EØSU er enig i Kommissionens forslag om at sikre en fleksibel handlingskapacitet på EU-plan med tilstrækkelige finansielle midler til at håndtere nødsituationer. Tilstrømningen af et stort antal mennesker fra Syrien og andre krigszoner i Afrika gør det nødvendigt, at EU griber ind, eftersom der er tale om humanitære nødsituationer.

2. Indledning

2.1 Fraværet af en fælles EU-indvandringspolitik, de seneste og fortsatte tragiske begivenheder med dødsfald i havene ud for Libyen, Malta, Grækenland, Italien og Spanien, det stadigt stigende antal flygtninge, der kommer til Syriens grænser, problemets kompleksitet og selve antallet af mennesker er alt sammen faktorer, som lægger betydeligt pres på navnlig Middelhavslandenes evne til at reagere. Udvalget bifalder derfor, at indvandringsspørgsmålene også vil være en prioritet for Italien, som i øjeblikket har EU-formandskabet, sådan som det var for Grækenland, det afgående formandskabsland.

3. EU og den internationale forvaltning af migrationsstrømmene

3.1 I det 21. århundrede vil både personers mobilitet og migrationsstrømmene blive øget. I øjeblikket lever kun 3 % af verdens befolkning uden for deres fødeland, men tendensen er, at disse bevægelser tager til i fremtiden (den årlige stigningstakt er 3 %). Det bør endvidere pointeres, at migrationsstrømmene tager til mellem landene i Syd, navnlig til de såkaldte vækstlande. Mobiliteten mellem EU's medlemsstater⁽²⁾ og inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde stiger ligeledes.

3.2 Fattigdom, arbejdsløshed, demografisk udvikling, mangel på muligheder, konflikter, miljøkatastrofer og klimaforandringer er nogle af de årsager, der sætter gang i international migration.

3.3 EØSU har foreslået, at EU som led i sin udenrigspolitik bør arbejde for en international retlig ramme for migration og mobilitet, som vil lette presset på medlemsstaterne. Denne internationale retlige ramme bør omfatte de vigtigste ILO-konventioner samt FN's internationale konvention om beskyttelse af vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder, som endnu ikke er blevet ratificeret af EU-medlemsstaterne⁽³⁾. EØSU opfordrer Kommissionen til at udarbejde en rapport om de foranstaltninger, medlemsstaterne træffer for at bane vej for en snarlig ratifikation af konventionen.

3.4 Hovedformålet med denne udtalelse er at undersøge og belyse de centrale problemstillinger, der rejses af indvandringen generelt, med henblik på at søge globale løsninger, som kan sikre en indvandringspolitik, der er effektiv, men som også respekterer indvandrernes rettigheder.

4. Den indre dimension: EU's fælles indvandrings-, asyl- og integrationspolitik

4.1 Fælles indvandringspolitik

4.1.1 EU har gradvist over de seneste 10 år indført en **fælles juridisk ramme** for aspekter som f.eks. status som fastboende udlænding og familiesammenføring. Indrejsebetingelserne er blevet harmoniseret for studerende og forskere, og der er indført et blåt EU-kort for højt kvalificerede indvandrere. Der er endvidere blevet vedtaget horisontal lovgivning med den fælles tilladelse for vandrende arbejdstagere, direktivet om midlertidige arbejdstageres indrejse og ophold og direktivet om indrejse og ophold for virksomhedsinternt udstationerede medarbejdere.

EU har brug for at styrke den fælles politik for arbejdskraftindvandring og vedtage en retlig ramme, som skal være sammenhængende, global, horisontal og styret af respekten for arbejdstagernes rettigheder, ligebehandling, virksomhedernes behov og lovlig beskæftigelse af vandrende arbejdstagere. Der er brug for lovgivning og samarbejde med oprindelseslandene for at tillade arbejdskraftindvandring ad lovlige og gennemsigtige kanaler for både højt kvalificerede arbejdstagere og for arbejdstagere til mindre kvalificerede job.

Der er brug for en global og sammenhængende politik for forvaltning af indvandring, asyl og grænser med lovharmonisering og aktiv deltagelse af medlemsstaterne, Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og de relevante europæiske organer.

4.1.2 EØSU og Kommissionen arbejder tæt sammen om **integrationspolitikkerne**. Inden for rammerne af de fælles grundprincipper er EU ved at udvikle en dagsorden for integration med tilhørende finansielle midler. EØSU og Kommissionen vil fortsat samarbejde om Det Europæiske Integrationsforums aktiviteter.

4.2 Fælles asylsystem

4.2.1 EU er på vej til at indføre et **fælles asylsystem** og en harmoniserende lovgivning, men vi er stadig langt fra en tilfredsstillende situation, eftersom medlemsstaterne fortsat har forskellige politikker og love⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Jf. SOC/373.

⁽³⁾ EUT C 191 af 29.6.2012, s. 134-141.

⁽⁴⁾ EU har asylpolitiske forpligtelser i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, chartret om grundlæggende rettigheder og internationale konventioner.

4.2.2 Udvalget har kritiseret, at EU udviser for lidt solidaritet i asylspørgsmål, al den stund 90 % af asylansøgningerne er behandlet af kun ti medlemsstater. Der er forholdsmæssigt størst pres på mindre lande som Malta, Cypern og Grækenland.

4.2.3 **Dublinkonventionen** fastsætter, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af de enkelte asylansøgninger, men udvalget mener ikke, at dette system sørger for solidaritet mellem EU-medlemsstaterne. Asylansøgeren burde have mulighed for at indgive sin ansøgning i en hvilken som helst medlemsstat. På mellemlang sigt bør EU tildeles nye kompetencer for at sikre, at det er EU og ikke medlemsstaterne, der behandler ansøgninger. Derved ville ansøgninger kunne behandles hurtigere, og betingelserne for tildeling af asyl kunne endvidere blive bedre. Kort sagt bør Dublinkonventionen afløses af et mere solidarisk system i EU, som tager hensyn til asylansøgnernes ønsker og sikrer en mere forholdsmæssig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne.

4.2.4 For at bistå medlemsstaterne med udviklingen af det nye asylsystem har man oprettet **Det Europæiske Asylstøttekontor** (EASO), der også yder teknisk og operationel bistand. EASO bør have mandat til at vurdere de nationale asylsystemer og deres kompatibilitet med forpligtelserne i henhold til europæisk og international ret og de grundlæggende rettigheder.

4.2.5 EØSU foreslår at udvide **genbosættelsesprogrammerne** for overførsel af flygtninge fra lande uden for EU og deres etablering i EU i samarbejde med tredjelandene og UNHCR.

4.2.6 Udvalget foreslår ligeledes at udvide **programmerne for flytning** inden for EU ved at skabe finansielle incitamenter for de medlemsstater, der forpligter sig til dette. Udvalget mener, at der i øjeblikket er meget lidt solidaritet mellem medlemsstaterne, hvad angår genbosættelse og flytning af personer under beskyttelse og asylansøgere.

4.2.7 Flytning skal ske på grundlag af en permanent, veletableret mekanisme. På den baggrund bør Kommissionen forelægge et lovforslag om en permanent og effektiv mekanisme til flytning af asylansøgere i EU på grundlag den EU-fordelingsnøgle, som beskrives i Europa-Parlamentets betænkning om styrket solidaritet i EU på asylområdet (2012/2032 INI). For at sikre, at denne mekanisme kommer til at fungere så godt som muligt, bør dette lovforslag også tage hensyn til de praktiske erfaringer fra EUREMA-pilotprojektet for Malta ⁽⁵⁾.

4.3 Forebyggelse af ureguleret indvandring

EØSU mener, at der er behov for mere solidaritet i EU. En række europæiske regioner har særlige problemer, fordi de er mellemstationer for ureguleret indvandring og ofte tager imod flere indvandrere, end de kan klare. EU bør iværksætte procedurer for ydelse af økonomisk og operationel støtte og støtte til modtagelse, under hensyntagen til bl.a. de enkelte medlemsstaters økonomiske og sociale situation.

4.3.1 Den sammenkædning, visse politikere foretager mellem indvandring og kriminalitet, stemmer ikke overens med virkeligheden og er med til at skabe fremmedhad. De fleste indvandrere uden lovligt ophold i EU er indrejst lovligt på et visum til kortvarigt ophold og har forlænget deres ophold eller har en tidsbegrænset opholdstilladelse og rejser ikke ud, når den udløber.

4.3.2 Mange af disse mennesker arbejder under urimelige arbejdsforhold og i nogle tilfælde helt uden for arbejdsrettens rækkevidde eller i den sorte økonomi og oplever social udstødelse. I lyset af situationer som disse har civilsamfundets organisationer og EØSU støttet processen for en regularisering af de papirløse indvandreres situation og mere generelt opfordret EU til at komme med forslag, henstillinger og foranstaltninger for at undgå, at sådanne situationer opstår.

4.3.3 Uregulerede indvandreres rettigheder skal altid respekteres, lige fra de reddes eller pågribes, til de modtager beskyttelse eller sendes tilbage til oprindelseslandet. Ureguleret indvandring ad søvejen koster ofte menneskeliv. Derfor betoner EØSU, at det er vigtigt i alle situationer at respektere de grundlæggende menneskerettigheder.

⁽⁵⁾ EUREMA-projektet er et EU-pilotprojekt for flytning af personer, der har ret til international beskyttelse, fra Malta til andre lande i EU. Projektet er godkendt af Det Europæiske Råd (jf. konklusionerne fra 18.—19. juni 2009 — dok. 11225/2/09 CONCL 2).

4.4 Ydre grænser og indrejsevisa

4.4.1 EU har brug for en **politik for de ydre grænser**, som er troværdig, effektiv, legitim og underlagt demokratisk kontrol. Medlemsstater, der er en del af Schengenområdet, fører ikke kontrol ved deres indre grænser. De bør derfor samarbejde om og dele ansvaret for forvaltningen af deres ydre grænser. **Schengengrænsekodeksen** regulerer grænsepassage og grænsekontrol under hensyntagen til de krav, som statsborgere fra tredjelande skal opfylde for at rejse ind og opholde sig i EU i op til tre måneder. EU udarbejder lister over lande, hvis borgere skal have **indrejsevisum**.

4.4.2 EØSU mener, at den rolle, Frontex spiller, bør styrkes, således at det på mellemlang sigt kan udvikle sig til en europæisk grænsevagtjeneste bestående af en fælles europæisk styrke af grænsevagter. Agenturets hovedopgave skal være at gennemføre Schengengrænsekodeksens fælles regler. EØSU mener, at **EU's solidaritet** med medlemsstaterne **bør øges** under hensyntagen til deres geografiske beliggenhed.

4.4.3 Ulovlig menneskehandel og menneskesmugling skal bekæmpes, idet det skal sikres, at ofrene beskyttes af international humanitær lov og europæiske menneskerettighedskonventioner. I henhold til artikel 6, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen må grænsevagterne ikke diskriminere personer på grund af køn, etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering, og i henhold til artikel 13 har de tredjelandstatsborgere, der nægtes indrejse, ret til at appellere afgørelsen.

4.4.4 EØSU støtter Kommissionens forslag om at ændre visumlovgivningen. Samarbejdet med tredjelande er centralt, når det drejer sig om visumpolitik, som i mange tilfælde indebærer gensidighed.

4.5 Tilbagesendelse

4.5.1 I mobilitetspartnerskaberne skal det fastsættes, at tilbagesendelsesprocedurerne først og fremmest skal baseres på frivillig tilbagevenden ledsaget af støtteordninger⁽⁶⁾. Hvis der imidlertid foretages tvungen tilbagesendelse, skal de tilbagesendes menneskerettigheder respekteres fuldt ud i overensstemmelse med Europarådets anbefalinger⁽⁷⁾.

4.5.2 Alle aftaler med tredjelande skal baseres på princippet om positiv konditionalitet med økonomisk støtte og udviklingsprogrammer til forebyggelse af ureglementeret indvandring.

4.5.3 Tilbagesendelse af indvandrere, som er kommet ureglementeret ind i EU, skal behandles i overensstemmelse med gældende regler. I den forbindelse er aftaler med tredjelande afgørende for at sikre, at de hjemsendte migranternes rettigheder respekteres fuldt ud.

4.5.4 Chartret forbyder eksplicit kollektive udvisninger og garanterer, at ingen kan udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling — »non-refoulement«-princippet. Ikke desto mindre har flere NGO'er kraftigt kritiseret tilfælde af kollektiv udvisning og udvisning af indvandrere uden lovligt ophold og asylansøgere til lande, hvor menneskerettighederne bliver trådt under føde. EØSU minder om, at den europæiske menneskerettighedskonvention og chartret indeholder bestemmelser, som finder anvendelse på den europæiske politik vedrørende ureglementeret indvandring, især hvad angår beskyttelse i tilfælde af tilbagesendelse, udvisning og udlevering.

4.5.5 Personer med alvorlige sygdomme må ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols fortolkning af artikel 3 i den europæiske menneskerettighedskonvention ikke frihedsberøves eller udvises, da de har brug for behandling, og det samme gælder for gravide kvinder. Mindreåriges situation kræver ligeledes særlig bevågenhed og beskyttelse, især hvis de er uledsagede.

⁽⁶⁾ I samarbejde med Den Internationale Migrationsorganisation.

⁽⁷⁾ »Tyve retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse«, CM(2005) 40.

4.5.6 EØSU fastholder sin kritik af, at asylansøgere og indvandrere uden lovligt ophold tilbageholdes i **interneringscentre**, da dette bør være et middel, som kun tages i brug i helt ekstraordinære situationer⁽⁸⁾. EØSU efterlyser større gennemsigtighed i forhold til interneringscentrene i og uden for EU, samt at UNHCR informeres om situationen for de personer, der er anbragt i sådanne centre.

5. Den eksterne dimension af indvandrings- og asylpolitikken

5.1 Den samlede strategi for migration og mobilitet

5.1.1 Det første skridt blev taget på mødet i Det Europæiske Råd i slutningen af 2005, hvor **den samlede migrationsstrategi** blev vedtaget. Kommissionen har iværksat forskellige initiativer for at udvikle den eksterne dimension af EU's migrationspolitik.

5.1.2 **Mobilitetspartnerskaber** er det vigtigste politiske redskab til gennemførelse af den samlede strategi for migration og mobilitet. Pilotfasen er nu afsluttet, og Kommissionen foretog i 2009 en politisk evaluering af deres gennemførelse⁽⁹⁾.

5.1.3 Kommissionen anbefalede i sin meddelelse om *En dialog om migration, mobilitet og sikkerhed med landene i det sydlige Middelhavsområde* (COM(2011) 292) at tage indvandrings- og asylpolitikens nye udfordringer op ved at iværksætte en dialog om migration, mobilitet og sikkerhed i EU. EU indledte derefter dialoger med en række lande.

5.1.4 Der er indgået seks mobilitetspartnerskaber med følgende lande: Kap Verde (maj 2008)⁽¹⁰⁾, Moldova (maj 2008)⁽¹¹⁾, Georgien (november 2009)⁽¹²⁾, Armenien (oktober 2011)⁽¹³⁾, Aserbajdsjan (december 2013)⁽¹⁴⁾ og Marokko (juni 2013)⁽¹⁵⁾. Forhandlingerne om et mobilitetspartnerskab med Tunesien er afsluttet, og en fælles erklæring blev undertegnet den 3. marts 2014. Forhandlingerne om et mobilitetspartnerskab med Jordan er indledt og forventes afsluttet under det græske formandskab, mens nye dialoger om migration, mobilitet og sikkerhed med andre lande i det sydlige Middelhavsområde, som f.eks. Egypten, Libyen, Algeriet og Libanon, står over for at blive indledt. EU-Afrika-topmødets erklæring om migration og mobilitet⁽¹⁶⁾ anlægger en global indfaldsvinkel, som EØSU støtter.

5.1.5 Kommissionen offentliggjorde i 2011 en evaluering af den samlede strategi for migration og mobilitet⁽¹⁷⁾ med en opfordring til EU om at styrke sin eksterne migrationspolitik og fremlagde en revideret samlet strategi for migration og mobilitet (SSMM) baseret på fire søjler: 1) forvaltning og fremme af legal migration og mobilitet, 2) forebyggelse og begrænsning af illegal migration og menneskehandel, 3) fremme af international beskyttelse og styrkelse af asylpolitikens eksterne dimension og 4) maksimering af migrationens og mobilitetens udviklingseffekt.

⁽⁸⁾ Jf. EØSU's udtalelse af 16. juli 2009 om »Fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne«, (ordfører: An Le Nouail Marlière), som blev vedtaget på plenarforsamlingen den 15.—16. juli 2009.

⁽⁹⁾ Kommissionen (2009), »Mobility partnerships as a tool of the global approach to migration«, arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SEC(2009) 1240, Bruxelles, 18. september.

⁽¹⁰⁾ Rådet for Den Europæiske Union (2008), »Fælles erklæring om et mobilitetspartnerskab mellem Den Europæiske Union og Kap Verde«, 9460/08 ADD 2, Bruxelles, 21. maj.

⁽¹¹⁾ Rådet for Den Europæiske Union (2008), »Fælles erklæring om et mobilitetspartnerskab mellem Den Europæiske Union og Moldova«, 9460/08 ADD 1, 21. maj.

⁽¹²⁾ Rådet for Den Europæiske Union (2009), Fælles erklæring om et mobilitetspartnerskab mellem Den Europæiske Union og Georgien, 16396/09, Bruxelles, 20. november.

⁽¹³⁾ Rådet for Den Europæiske Union (2011), »Fælles erklæring om et mobilitetspartnerskab mellem Den Europæiske Union og Armenien«, 14963/1/11, 11. oktober 2011.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1215_en.htm 5.12.2013.

⁽¹⁵⁾ Rådet for Den Europæiske Union (2013), »Fælles erklæring om et mobilitetspartnerskab mellem Den Europæiske Union og Marokko«, 6139/13, 3. juni 2013.

⁽¹⁶⁾ EU-Afrika-topmødet, 2.—3. april 2014, Bruxelles.

⁽¹⁷⁾ Kommissionens meddelelse om »En samlet strategi for migration og mobilitet«, COM(2011) 743 final, 18.11.2011.

5.1.6 Mobilitetspartnerskaberne lider under visse begrænsninger, som efter EØSU's mening må overvindes inden for de kommende år. Juridisk set udgør de en form for »blød lovgivning«. Der er tale om fælles erklæringer mellem EU, en gruppe interesserede medlemsstater og et tredjeland, men de er ikke bindende for parterne. Deres fleksible karakter gør det nemmere at nå til politisk enighed, men ikke at indføre retlige forpligtelser. Som EØSU har gjort opmærksom på ved tidligere lejligheder⁽¹⁸⁾, bør mobilitetspartnerskaberne ændres til internationale aftaler, der er bindende for de kontraherende parter.

5.1.7 Mobilitetspartnerskaberne bør prioritere udvikling af deres mobilitets- og migrationsaspekter på en mere global og afbalanceret måde. Hidtil har de især fokuseret på sikkerhed, tilbagevenden, tilbagetagelse af migranter uden lovligt ophold og grænseovervågning. I Kommissionens meddelelse om dialogen blev det bemærket, at »øget mobilitet« vil afhænge af tredjelandes overholdelse af specifikke betingelser. EØSU mener, at EU skal tilbyde disse lande mulighed for indvandring gennem lovlige og gennemskuelige procedurer⁽¹⁹⁾.

5.1.8 EØSU foreslår, at EU tilbyder partnerlandene kanaler for personers mobilitet, forenkling og liberalisering af visumsystemet og adgang for nye indvandrere. EØSU⁽²⁰⁾ går ind for at tilføje andre emner i de nye aftaler, som f.eks.:

- opbygning af kapacitet for at sikre en effektiv matchning af udbuddet af og efterspørgslen efter arbejdskraft
- anerkendelse af faglige og akademiske kompetencer og kvalifikationer
- udvikling og gennemførelse af retlige rammer, der kan sikre bedre muligheder for overførsel af pensionsrettigheder
- øget adgang til oplysninger om ledige job i EU
- foranstaltninger til forbedring af samarbejdet om kvalifikationer og matchning af udbud af og efterspørgsel efter arbejdskraft på grundlag af Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstituts arbejde.

5.1.9 Hvis EU opretter indvandringscentre i oprindelseslandene, vil EU's tilstedeværelse i disse lande blive styrket, smuglernetværks forvrængede information blive forhindret og lovlige indvandringsansøgninger blive opildnet. Der bør knyttes særlig opmærksomhed til at styrke det lokale civilsamfund eller at skabe det dér, hvor det ikke findes i forvejen.

5.1.10 Under humanitære kriser, som skyldes massive folkebevægelser, kunne etablering af centre for indvandring og midlertidigt ophold finansieres af EU, idet princippet om positiv konditionalitet tages i betragtning. I samarbejde med UNHCR og IOM vil man i disse centre kunne sikre beskyttelse af personer, der har behov herfor, inden for rammerne af det internationale asylsystem.

5.1.11 EU skal indgå aftaler med transitlandene og være særlig opmærksom på krav med hensyn til principperne om menneskerettigheder og tilbagesendelse.

5.1.12 Indgåelse af aftaler kunne også omfatte samarbejde med **Frontex** og **Europol**. Bekæmpelse af organiseret kriminalitet og menneskehandel er helt centralt for forebyggelse og nedbringelse af den uregulerede indvandring. Personer, der er ofre for menneskehandlers udnyttelse, bør betragtes som uskyldige ofre.

5.1.13 Efter katastrofen på Lampedusa blev der på mødet i Rådet for Retlige og Indre Anliggender den 7.—8. oktober 2013 oprettet en taskforce vedrørende Middelhavet. Gruppens arbejde mandede ud i offentliggørelsen af meddelelsen fra taskforce vedrørende Middelhavet COM(2013) 869, som indeholder en række kort-, mellem- og langsigtede aktioner på fem vigtige indsatsområder: aktioner i samarbejde med tredjelands; regional beskyttelse, genbosættelse og styrkelse af de lovlige kanaler for indrejse i EU; bekæmpelse af menneskesmugling og menneskehandel samt organiseret kriminalitet; styrket grænseovervågning; samt bistand til medlemsstater, der oplever et stærkt indvandringspres og solidaritet med dem.

⁽¹⁸⁾ Jf. REX/351.

⁽¹⁹⁾ Jf. REX/351.

⁽²⁰⁾ Jf. SOC/268 og REX/236.

5.1.14 EØSU anser det for afgørende, at de kortsigtede foranstaltninger suppleres med langsigtede foranstaltninger med henblik på at bekæmpe de grundlæggende årsager til ufrivillig migration.

5.1.15 Det Europæiske Råd godkendte i december 2013 de foreslåede foranstaltninger og understregede endnu en gang behovet for at handle beslutsomt for at forhindre tab af menneskeliv og forebygge fremtidige tragedier. Det bekræftede, at det er en prioritet at samarbejde med tredjelandene for at forebygge sådanne hændelser.

Bruxelles, den 9. juli 2014

Henri MALOSSE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
