

Regionsudvalgets udtalelse — Bestræbelser på at fremme ægte solidaritet om en egentlig europæisk migrationspolitik

(2015/C 019/12)

Hovedordfører François Decoster (FR/ALDE), Medlem af regionalrådet Nord-Pas-de-Calais
Basisdokument

I. POLITISKE ANBEFALINGER**Generelle anbefalinger**

1. Regionsudvalget fremhæver, at der er behov for et stærkere fokus på EU's forpligtelse til at garantere principperne om solidaritet og ansvarsdeling, hvis der skal udformes en fuldgyldig migrationspolitik, der omfatter alle de spørgsmål, som vedrører de lokale og regionale myndigheder. I den henseende bifalder Regionsudvalget det italienske rådsformandskabs prioritering af en overordnet migrationsstrategi og fokuseringen på at fremme ægte solidaritet baseret på en egentlig europæisk migrationspolitik for migranter, tredjelande som oprindelseslande, transitlande, destinationslande, -regioner og -byer og mellem de forskellige forvaltningsniveauer;
2. bifalder det faktum, at det italienske rådsformandskab klart prioriterer udviklingen af en fælles europæisk migrationspolitik, der er baseret på fuld overholdelse af menneskerettighederne, solidaritet, gensidig tillid, internationale forpligtelser og delt ansvar mellem medlemsstaterne og mellem de lokale og regionale myndigheder, og som kan bidrage til EU's vækstdagsorden, og som kombineres med en strategi for fremme af økonomisk vækst i migranternes oprindelseslande;
3. mener, at forvaltning på flere niveauer er et nøgleinstrument og en forudsætning for at opnå, optimale resultater med hensyn til integration af indvandrere og andengenerationsindvandrere. Alle forvaltningsniveauer i EU bør deles om ansvaret for at tage imod og integrere flygtninge og migranter samt forbedre interregionalt samarbejde, samordning og solidaritet gennem etablering af en mekanisme for ansvarsfordeling mellem Den Europæiske Union, medlemsstater, regioner og lokale myndigheder, som tager hensyn til strukturelle begrænsninger, ressourcer, arbejdsmarkedets behov, den demografiske situation og andre relevante faktorer (såsom familiesammenføring). Inden for denne ramme har det afgørende betydning, at EU, nationale og subnationale myndigheder arbejder tæt sammen med og er modtagelige for input fra civilsamfundet, indvandrersammenslutninger, hjem- og transitlande for migranter uden for EU og lokalsamfund;
4. vil gerne lykønske Italien med dets indsats for at redde menneskeliv i Middelhavet inden for rammerne af Mare nostrum-operationen; beklager derfor dybt EU's beslutning om at erstatte denne med en Frontex-operation, som ikke i lige så høj grad fokuserer på at redde menneskeliv og redde nødstedte personer; opfordrer i høj grad Den Europæiske Union og medlemsstaterne til at stille de nødvendige midler til rådighed, således at dødsfald på havet kan undgås;
5. mener, at Den Europæiske Union og dens vigtigste institutioner i et så ømtåleligt og strategisk vigtigt spørgsmål bør påtage sig forvaltningen af en egentlig migrationspolitik og det dermed følgende politiske ansvar for gennemførelsen, således at de enkelte stater ikke går enegang. Dette gælder især grænsestaterne, som bør inddrages sammen med de lokale myndigheder i en fælles politisk handlingsplan for migration, som også omfatter passende operative tiltag;
6. minder om, at der 15 år efter de første forsøg på at udforme en fælles migrationspolitik stadig findes en bred kløft mellem praksis og erklærede principper og værdier. Artikel 80 i EUF-traktaten har ikke i tilstrækkeligt omfang været anvendt til at træffe foranstaltninger, som gør solidaritet og en rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne til virkelighed på mobilitetsområdet, også hvad angår de finansielle konsekvenser. Forpligtelserne vedrørende migration og tilbagesendelse har været helt frivillige, og i visse tilfælde har det været de lokale myndigheder, som er gået i front med at omsætte disse tiltag i praksis;

7. bifalder Det Europæiske Råds strategiske retningslinjer for retlig og politisk planlægning på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed fra juni 2014, som gør en fuldstændig og effektiv gennemførelse og anvendelse af det fælles europæiske asylsystem (CEAS) til en absolut prioritet;

8. minder om, at Den Europæiske Union har brug for migration, både i form af EU-borgernes fri bevægelighed mellem medlemsstaterne og som immigration fra tredjelande, for at håndtere de demografiske ændringer og den eventuelle mangel på arbejdskraft; opfordrer Det Europæiske Råd til at fortsætte sine bestræbelser og tage hensyn til behovet for at løse problemerne vedrørende manglen på solidaritet og en rimelig ansvarsfordeling. Imidlertid bør fokus i den næste lovgivningsfase ikke udelukkende være rettet mod at konsolidere og gennemføre de eksisterende regler, så længe der stadig ikke findes nogen præcis definition af, hvordan solidaritetsprincippet kan styrkes, og der stadig ikke findes nogen egentlig migrationspolitik for EU som helhed;

9. understreger, at inddragelsen af de lokale og regionale myndigheder er en vigtig forudsætning for en effektiv gennemførelse af de strategiske retningslinjer på alle niveauer. Regionsudvalget indgår gerne i et tæt samarbejde om udformningen af en handlingsplan. Fra 2015 vil anvendelsesområdet for det europæiske integrationsforum, som blev oprettet af Kommissionen og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, blive udvidet til at omfatte området indvandrings- og asylpolitik. Denne handlingsplan kunne nyde godt af ekspertisen i et udvidet forum, som Regionsudvalget bidrager til. Regionsudvalget gentager derfor sin anmodning om, at udvalget bliver medlem af præsidiet i det kommende europæiske migrationsforum sammen med Kommissionen og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg.

Et Europa baseret på en pragmatisk og juridisk tilgang til solidaritet og delt ansvar

10. Regionsudvalget påpeger, at de lokale og regionale myndigheder for nærværende bærer en betydelig del af den finansielle byrde i forbindelse med modtagelsen af migranter. Modtagelsen er dog ulige fordelt såvel mellem medlemsstaterne som inden for de nationale grænser, og nogle lokale og regionale myndigheder bærer et langt større ansvar end andre ved at tage imod en stor del af de nyankomne. Dermed overstiges kapaciteten i enkelte regioner ofte;

11. anser den ujævne fordeling af asylansøgere og flygtninge mellem stater, regioner og internt i regioner for at være en stor udfordring for de lokale og regionale myndigheder. Det samme gælder mangel på fremsynethed og mulighed for at planlægge modtagelsen i god tid. Tilfældige løsninger kan have negative sociale konsekvenser, hvilket gør det sværere for de nyankomne at tilegne sig de værktøjer, som kræves for at indlede integrationsprocessen;

12. mener derfor, at det på et realistisk grundlag er på tide at gøre det mere klart, hvad solidaritet i både EU og medlemsstaterne indebærer på asyl- og migrationsområdet. Det står klart, at stater, regioner og lokale myndigheder har forskellige opfattelser af, hvad der skal opfattes som et rimeligt delt ansvar eller som solidaritet ud fra deres egne særlige forudsætninger og ønsker;

13. påpeger, at solidaritetsprincippet er en drivkraft for de afgørelser, der træffes af lokale myndigheder, der modtager et stort antal migranter. Områder som Lampedusa i Italien, Ceuta og Melilla i Spanien og Calais i Frankrig er kun nogle af indrejse- og transitpunkterne for asylansøgere og migranter i EU, men de er gode eksempler på de betydelige vanskeligheder, som visse lokale myndigheder er nødt til at håndtere set i relation til modtagelse af migranter, forvaltning af migranter på flugt og humanitær indsats;

14. har den opfattelse, at tillid og et fungerende samarbejde mellem det lokale, regionale, nationale og europæiske niveau om ressource- og ansvarsfordelingen er en absolut forudsætning for en holdbar og rimelig asyl- og migrantmodtagelse;

15. mener, at de eksisterende strukturer stiller værktøjer og en kommunikationskanal til rådighed for den politiske dialog mellem EU, medlemsstaternes nationale niveau og civilsamfundets organisationer, mens den politiske dialog mellem det lokale/regionale niveau og EU er fragmenteret eller gennemføres på ad hoc-basis;

16. foreslår en undersøgelse af tilgængeligheden af de finansielle ressourcer, der er øremærket til de lokale og regionale myndigheder med henblik på at give dem mulighed for at opfylde deres forpligtelser på migrations- og integrationsområdet og sikre, at de har adgang til nationale og EU-midler (herunder Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument, Den Europæiske Socialfond og Fonden for de Ydre Grænser).

Solidaritet som et koordineret svar på et sikkerhedsmæssigt og humanitært problem

17. Regionsudvalget fremhæver, at en styrket grænsekontrol og foranstaltninger til imødegåelse af irregulær migration er vigtige tiltag, men at de ikke kan gå forud for internationale forpligtelser (f.eks. under UNCLOS, SOLSA og SAR) til at redde liv og respektere menneskerettighederne eller retten til at søge asyl i EU, som fortsat skal være et tilflugtssted for personer med behov for international beskyttelse. Udvalget understreger også betydningen af, at der altid tages hensyn til FN's konvention om barnets rettigheder ved modtagelse af mindreårige asylansøgere, flygtninge, migranter og uledsagede mindreårige;

18. opfordrer til at styrke Frontex med henblik på et mere effektivt og strømlinet samarbejde mellem de nationale grænsemyndigheder og for at beskytte såvel migranter som EU's ydre grænser og samarbejde om bekæmpelse af menneskehandel;

19. støtter bestræbelserne på fortsat at overvåge og gennemføre strategierne i »EU's indsats mod migrationspresset« og opfordrer EU til at fokusere på behovet for at koordinere medlemsstaternes foranstaltninger, hvor relevante EU-agenturer som Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-Medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex), Europol og Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) spiller en central rolle;

20. anser det for afgørende at fortsætte bestræbelserne på at videreudvikle en integreret og afbalanceret grænseforvaltning med det formål at forbedre den eksterne grænsekontrol og imødegå irregulær indvandring, smugling af migranter, menneskehandel og andre former for grænseoverskridende kriminalitet med relation til menneskehandel på effektiv vis;

21. støtter »pakken om intelligente grænser«, der har til formål at fremskynde, forenkle og styrke grænsekontrolprocedurerne for udlændinge, der rejser til EU, herunder programmet for registrerede rejsende (RTP) og ind- og udrejsesystemet (EES), men minder om, at udvalget i 2013 gav udtryk for visse betænkeligheder vedrørende beskyttelsen af privatlivets fred og forslagernes omkostningseffektivitet. Regionsudvalget noterer sig resultaterne af den tekniske undersøgelse gennemført af Kommissionen og eu-LISA, der foreslår en langsigtet løsning på den operationelle forvaltning af storstilede IT-systemer, der er afgørende værktøjer i gennemførelsen af EU's politikker for asyl, grænseforvaltning og migration;

22. foreslår, at der især fokuseres på at øge synergieffekterne mellem de forskellige eksisterende organer og systemer på grundlag af deres specifikke mandat og ansvarsområde: f.eks. Frontex, SIS II og Eurosur, der fungerer inden for rammerne af reglerne for migration og persontrafik og med hensyn til sikkerhed, Europol og Eurojust, der har til opgave at forebygge og udrydde lovovertrædelser forbundet med ulovlig transit;

23. er, navnlig med hensyn til Eurosur, fortalende for en fuld gennemførelse af den nyligt vedtagne forordning, der skal reducere risikoen for tab af menneskeliv til søs;

24. støtter bestræbelserne på at se nærmere på foranstaltninger til forebyggelse af irregulær migration og skabe sikre og lovlige alternative indrejsemuligheder til Europa, således at yderligere tab af menneskeliv under farlige rejser kan undgås. Disse kunne omfatte etablering af en »humanitær korridor«, udstedelse af flere visa af humanitære hensyn, øgede genbosættelseskvoter og oprettelse af modtagelsescentre i transitlande til behandling af asylansøgninger eller vurdering af retten til lovlig indrejse i EU-lande ⁽¹⁾. De lokale og regionale myndigheder kan spille en yderst nyttig rolle i den henseende;

25. er tilfreds med den Taskforce vedrørende Middelhavet ⁽²⁾, der blev oprettet efter mødet i Rådet for Retlige og Indre Anliggender den 7.—8. oktober 2013, og som har til opgave at udforme EU's svar på situationen. Det primære formål er, at denne taskforce skal kortlægge hensigtsmæssige værktøjer, således at tragiske begivenheder, som dem der har fundet sted ud for Lampedusas kyst, kan undgås, og der kan udvikles en mere strategisk, holistisk og langsigtet tilgang til migrationssituationen i Middelhavsområdet. Regionsudvalget minder i den henseende om udvalgets egen indsats i ARLEM og navnlig anbefalingerne i rapporten om »the role of local and regional authorities in managing migration in the mediterranean«, der for nylig blev vedtaget af ARLEM's ECOTER-underudvalg;

⁽¹⁾ OIM Discussion Paper: Addressing Complex Migration Flows und Upholding the rights of Migrants along the Central Mediterranean Route (21. oktober 2013). Meddelelse — Vejen frem mod et åbent og sikkert Europa, COM(2014) 154 final, 11. marts 2014.

⁽²⁾ COM(2013) 869 final, SWD(2014) 173 final.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139937.pdf

26. ønsker at fremhæve, at »Frontex Plus«-operationen, der blev iværksat den 27. august 2014, og som efter planen skal erstatte Mare Nostrum, ikke omfatter de aktiviteter, som for nærværende udføres af Mare Nostrum. Frontex' budget under den flerårige finansielle ramme er blevet begrænset. Frontex Plus vil være afhængig af bidrag fra medlemsstaterne. Bortset fra de finansielle overvejelser er tankegangen bag de to operationer også forskellig — Mare Nostrum er baseret på en humanitær tilgang, mens Frontex' primære mål er grænsekontrol.

Brobygning til tredjelande på lokalt niveau

27. Regionsudvalget støtter videreudviklingen af dialog og samarbejde med tredjelande, som er oprindelses- og transitlande for migrationsstrømme i tråd med EU's samlede strategi for migration og mobilitet gennem mobilitetspartnerskabsredskabet og regionale dialoger og processer, herunder Rabatprocessen;

28. støtter Frontex' bestræbelser på at indgå operationelle samarbejdsaftaler med tredjelande om grænsekontrol og irregulær indvandring, hvilket bør fremme de berørte tredjelandes ansvarsfølelse;

29. bifalder det italienske rådsformandskabs initiativ til at etablere en lignende dialog med de østafrikanske lande. Det er hensigten at fremme af lovlig migration skal yde et bidrag til EU's indsats for at skabe vækst og derved forhindre et eventuelt misbrug af lovlige migrationsmekanismer, der kan resultere i, at det europæiske migrationssystemets troværdighed undergraves;

30. fremhæver vigtigheden af cirkulær migration, som ville bidrage til at afbalancere migrationens følgevirkninger i såvel hjem- som værtsregioner og dermed bidrage til begges udvikling. Dette inkluderer nødvendigheden af en effektiv og bæredygtig tilbagesendelsespolitik, der fuldt ud respekterer migranternes rettigheder og tager højde for oprindelseslandenes specifikke karakteristika. Med dette mål for øje må det praktiske samarbejde mellem de lokale myndigheder og de relevante tredjelande forbedres med henblik på at fremme og etablere de mest effektive frivillige tilbagesendelsesordninger;

31. mener, at myndigheder på alle niveauer aktivt skal arbejde for at beskytte og fremme dialog og samarbejde med tredjelande med det formål at støtte lovlige indrejsemekanismer på politisk og økonomisk niveau samt forebygge og imødegå irregulær indvandring og alle dertil relaterede former for kriminalitet ved at forbedre den institutionelle og operationelle kapacitet hos de kompetente myndigheder i disse lande;

32. fremhæver, at de lokale og regionale myndigheder kan spille en rolle i den fælles indsats med EU, det nationale niveau og tredjelande for at håndtere og forebygge irregulær migration ved hjælp af aktiviteter i oprindelseslandene (f.eks. bevidstgørelseskampagner, formidling af information om risiciene ved ulovlig grænsepassage, integrationsforberedende foranstaltninger, uddannelse, bistand ved familiesammenføring, sprogkurser og foranstaltninger til forbedring af den interkulturelle dialog) og destinationslandene (f.eks. etablering af lokale udvælgelsessystemer i tråd med lokale behov, modtagelses- og støtteforanstaltninger mm.). De kan også hjælpe med at identificere og beskytte ofre for menneskehandel og hjælpe med genintegrationen af irregulære migranter, der vender tilbage til deres hjemlande. Samtidig er effektive politikker for lovlig migration og integration på lokalt og regionalt niveau en måde at bekæmpe racisme og fremmedhad på;

33. foreslår, at en intensivering af genbosættelsen af flygtninge i EU skal være en integreret del af EU's bestræbelser på at støtte de lande i det sydlige og østlige Middelhavsområde, der tager imod mange flygtninge⁽³⁾. Dette er et område, hvor europæiske byer og regioner har spillet en vigtig rolle ved at fremme integrationen af flygtninge i lokalsamfundene og træffe foranstaltninger til styrkelse af den sociale samhørighed;

34. opfordrer til, at »migrations- og integrationspartnerskaber« mellem byer og regioner i oprindelses- og destinationslande fremmes med det formål at øge samarbejdet og den gensidige tillid og derved sikre en mere decentraliseret forvaltning af migration. Regionsudvalget gentager ligeledes sin opfordring⁽⁴⁾ til, at de lokale og regionale myndigheder bør inddrages i udviklingen af »migrations- og integrationspartnerskaber« med tredjelande.

⁽³⁾ I 2007 modtog disse lande 39 % af samtlige verdens flygtninge. Philippe Fargues (ed.) CARIM Mediterranean migration 2008-2009 report, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2009, in http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11861/CARIM%20Migration_Report%202008-2009%20revised%20Oct09.pdf?sequence=3

⁽⁴⁾ Regionsudvalgets resolution 2333/2014.

Solidaritet følger af indsigt: udveksling af bedste praksis, data og fælles retningslinjer?

35. Regionsudvalget understreger, at Kommissionens meddelelse om en revideret europæisk dagsorden for integration ⁽⁵⁾ opfordrede til, at der gøres en større indsats på lokalt niveau og peger på behovet for en reel bottom op-tilgang til udviklingen af integrationspolitikker;
36. argumenterer for, at de lokale og regionale myndigheder bør spille en mere fremtrædende rolle ved fastlæggelsen af de bredere rammer for håndteringen af migrationspolitikken;
37. betoner behovet for, at lokale, regionale og nationale myndigheder deler bedste praksis, for så vidt angår behandlingen af asylansøgere og flygtninge, integrationspolitik og håndtering af irregulær migration. Regionsudvalget kan bidrage til, at de lokale og regionale myndigheder på mere effektiv vis inddrages i udformningen og gennemførelsen af indvandrings- og integrationspolitikkerne i tråd med principperne om flerniveaustyring og nærhed. Dette kan også være med til at udligne forskelle mellem medlemsstater og regioner med hensyn til de vilkår for modtagelse og ophold, som asylansøgere, flygtninge eller migranter møder;
38. foreslår, at Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store It-systemer, eu-LISA, i nærmeste fremtid udvikler et fuldgyldigt dataudvekslingssystem om emnet migration og lokale myndigheder baseret på VIS-systemet. Et sådant system kunne være yderst hensigtsmæssigt til udveksling af viden og erfaringer på områderne forvaltning af indkvartering, behandling af ansøgninger fra asylansøgere og flygtninge, integrationspolitikker og håndtering af irregulær migration og ville muliggøre praktiske løsninger, der kan styrke solidaritetsprincippet mellem de lokale myndigheder;
39. foreslår, at der oprettes en database, som vil kunne bidrage til overvågningen af migrationsstrømme mellem medlemsstaterne. En sådan database skal indeholde oplysninger om befolkningsbevægelser mellem oprindelseslande og destinationslande. Kendskabet til disse strømme vil lette beslutningstagningen på lokalt, regionalt og EU-niveau;
40. mener, at samarbejde og solidaritet ville være lettere, hvis der blev gjort mere for at finde frem til praktiske og pragmatiske løsninger. De lokale og regionale myndigheders ekspertise må ikke glemmes under forsøget på at kortlægge de centrale problemstillinger;
41. mener, at EU bør gribe enhver lejlighed til at samarbejde med institutionelle partnere og fremme debatten i alle relevante fora. Organisationer som Den Internationale Organisation for Migration (IOM) og forsamlinger som Regionsudvalgets Regionale og Lokale Euro-Middelhavsforsamling (ARLEM) er vigtige partnere i den henseende;
42. bifalder det faktum, at den næste ministerkonference i Den Internationale Organisation for Migration (IOM), der planlægges afholdt i oktober 2015, vil fokusere på, hvordan byer kan bidrage til forvaltningen af migration og udgør en glimrende platform for en global dialog mellem byer. Regionsudvalget ønsker at blive involveret i denne konference og ser frem til at bidrage til drøftelserne.

Bruxelles, den 4. december 2014

Michel LEBRUN

*Formand for
Regionsudvalget*

⁽⁵⁾ COM(2011) 455 final.