



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.11.2011  
KOM(2011) 743 slutlig

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

**En övergripande strategi för migration och rörlighet**

{SEK(2011) 1353 slutlig}

## INLEDNING

Globalisering, demografiska förändringar och samhällsomvandlingar påverkar Europeiska unionen, dess medlemsstater och länder runt om i världen. Enligt FN:s bedömningar finns det 214 miljoner internationella migranter i världen, ytterligare 740 miljoner interna migranter och 44 miljoner människor som fördrivits från sina hem. Omkring 50 miljoner människor beräknas **uppehålla sig och arbeta irreguljärt i andra länder**.<sup>1</sup> **En dialog på global nivå** kan bidra till att hantera några av de gemensamma utmaningarna och problemen. Men det är på **regional, nationell och lokal nivå** som varje individ och varje intressent kan ta tillvara de möjligheter som migrationen och rörligheten innebär.

I dag står migrationsfrågorna definitivt högt på Europeiska unionens politiska dagordning. Den arabiska våren och händelseutvecklingen i södra Medelhavsområdet under 2011 har ytterligare aktualiserat behovet av en **konsekvent och heltäckande migrationspolitik** för EU. Kommissionen har redan presenterat en rad politiska förslag och operativa åtgärder som rör migration, rörlighet, integration och internationellt skydd i sina meddelanden av den 4 maj och den 24 maj 2011.<sup>2</sup> Europeiska rådet gav förslagen sitt helhjärtade stöd vid mötet i juni i år<sup>3</sup> och EU har därefter vidtagit **direkta åtgärder** genom att i början av oktober inleda dialoger om migration, rörlighet och säkerhet med **Tunisien och Marocko**, samt genom att vidta nödvändiga förberedelser för att inleda en dialog med **Egypten**. Liknande dialoger kommer att följa med andra länder i södra Medelhavsområdet, bland annat med **Libyen**, så snart den politiska situationen tillåter. Genom dessa dialoger kan EU och partnerländerna ingående diskutera alla aspekter av sitt eventuella samarbete i hanteringen av migrationsströmmarna och människors förflyttningar med målet att upprätta **partnerskap för rörlighet**.

I sitt meddelande av den 4 maj framhöll kommissionen att EU måste **stärka sin externa migrationspolitik** genom att inrätta partnerskap med länder utanför EU för att hantera frågor om migration och rörlighet på ett sätt som gör att ett samarbete kan vara av ömsesidig nytta. Det var av denna anledning, och mot bakgrund av Stockholmsprogrammet och Stockholmsprogrammets handlingsplan<sup>4</sup>, som Europeiska rådet i sina slutsatser i juni uppmanade kommissionen att lägga fram en **utvärdering av den övergripande strategin för migration** och bana väg för en mer konsekvent, systematisk och strategisk policyram för EU:s förbindelser med alla berörda tredjeländer. Denna policyram borde inbegripa specifika förslag till utveckling av unionens viktigaste partnerskap och ge prioritet åt EU:s hela grannskapsområde.

Trots den ekonomiska krisen och den höga arbetslösheten råder det brist på arbetskraft och finns vakanser som inte kan fyllas av den inhemska arbetskraften inom vissa sektorer, t.ex. vård, forskning och teknik. Den långsiktigt åldrande befolkningen i Europa förväntas leda till att kvoten mellan personer i arbetsför ålder (20–64 år) och personer som fyllt 65 kommer att

---

<sup>1</sup> UNDP (2009) *Overcoming barriers: Human mobility and development*, Human Development Report; UNHCR (2011), *Global Trends 2010*.

<sup>2</sup> KOM(2011) 292 – *En dialog om migration, rörlighet och säkerhet med länderna i södra Medelhavsområdet*.

<sup>3</sup> Europeiska rådets slutsatser, 23–24 juni 2011.

<sup>4</sup> Stockholmsprogrammet: Rådets dokument 17024/09, godkänt av Europeiska rådet den 1–2 december 2009: [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm). Handlingsplan för att genomföra Stockholmsprogrammet, KOM(2010) 171 slutlig av den 20 april 2010: [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm).

halveras de närmaste femtio åren. Migrationen är redan nu en mycket viktig faktor i EU, och år 2010 stod nettoinvandringen för 0,9 miljoner eller 62 procent av den sammanlagda befolkningsökningen. Alla indikatorer visar att en del av de nya och specifika kompetenser som kommer att behövas i framtiden kanske bara kommer att finnas utanför EU.<sup>5</sup>

Det är i detta sammanhang som EU:s övergripande strategi för migration har utvecklats sedan den antogs 2005. Syftet med strategin var att tillsammans med länder utanför EU ta ett **balanserat och samlat grepp** på alla relevanta aspekter på migration. Den övergripande strategin utvärderades under första halvåret 2011 genom ett offentligt samråd online och flera särskilda samrådsmöten.<sup>6</sup> Samrådet bekräftade att den övergripande strategin har ett mervärde och har lett till värdefulla resultat. Det visade även att det behövs ökad konsekvens mellan migrationspolitiken och övriga politikområden, och att den tematiska och geografiska balansen måste förbättras. Den övergripande strategin bör därför avspegla **unionens strategiska mål** på ett bättre sätt och omsätta dem i konkreta förslag om dialog och samarbete, särskilt med det södra och det östra grannskapsområdet, Afrika, de blivande medlemsstaterna och andra strategiska partner.

För att EU ska kunna utnyttja de potentiella fördelarna av en väl hanterad migration och bemöta de utmaningar som förändrade migrationstrender för med sig måste unionens policyram anpassas. I detta meddelande presenteras en **förnyad övergripande strategi för migration och rörlighet** som utformats för att nå detta mål.

## 1. HUVUDMÅL

Den övergripande strategin måste bli **mer strategisk** och **effektiv**. Det måste finnas starkare kopplingar och en större grad av anpassning mellan EU:s relevanta politikområden och mellan deras **externa och interna dimensioner**.

**Rörlighet över EU:s yttre gränser för tredjelandsmedborgare** är av strategisk betydelse i detta sammanhang och något som berör en rad olika människor: korttidsbesökare, turister, studerande, forskare, affärsresenärer och besökande familjemedlemmar. Det är alltså ett mycket vidare begrepp än migration. Frågan om rörlighet är nära kopplad till viseringspolitiken – under 2009 beviljade de medlemsstater som utfärdar Schengenviseringar omkring 11 miljoner visum. I kommissionens meddelande av den 4 maj 2011 konstaterades att viseringspolitiken är ett viktigt redskap för en framåtblickande politik för rörlighet.<sup>7</sup> Man måste därför ta full hänsyn till kopplingen mellan EU:s gemensamma viseringspolitik för kortare vistelser, medlemsstaternas nationella politik för längre vistelser och den övergripande strategin för migration. Detta är ett av de viktigaste skälen till att denna politiska ram bör utvidgas och bli en övergripande strategi för migration och **rörlighet**.

EU:s **viseringsdialoger** i dag (och i framtiden) bör därför noggrant stämmas av mot **den vidare ram som utgörs av den övergripande strategin för migration och rörlighet**. Syftet med detta är att se till att partnerländerna uppfyller ett antal grundkrav när det t.ex. gäller asylfrågor, gränsförvaltning och irreguljär migration innan man lättar på eller helt slopar viseringskraven. Denna process kan garantera rörlighet under säkra förhållanden.

---

<sup>5</sup> European Migration Network (2011) Key EU Migratory Statistics; Eurostat (2011) Population and social conditions, 38/2011, 34/2011.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting\\_public/0021/consulting\\_0021\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/0021/consulting_0021_sv.htm)

<sup>7</sup> KOM(2011) 248.

Den övergripande strategin bör vara ännu närmare sammankopplad och integrerad med EU:s **utrikespolitik**. Den övergripande strategin ska i vidaste möjliga kontext definieras som själva grundstommen i EU:s externa migrationspolitik och komplettera andra, mer övergripande mål som eftersträvas genom utrikespolitiken och utvecklingssamarbetet.<sup>8</sup> Även om det har gjorts stora framsteg i denna riktning sedan 2005 krävs det ytterligare ansträngningar för att uppnå alla potentiella synergieffekter mellan dessa politikområden och med handelspolitiken. EU och dess medlemsstater bör utveckla strategier och program som behandlar migration och rörlighet, utrikespolitik och utvecklingsmål på ett konsekvent och integrerat sätt. Den nya europeiska utrikestjänsten bör göra det lättare för EU att använda de olika program och instrument som står till dess förfogande på ett konsekvent sätt.

**Dialogerna om migration och rörlighet** är drivkrafterna i den övergripande strategin för migration och rörlighet och bör standardiseras så långt som möjligt. De ska föras inom ramen för mer övergripande strukturer för bilaterala relationer och dialoger (t.ex. strategiska partnerskap, associeringsavtal, avtal om partnerskap och samarbete, gemensamma samarbetsråd eller underkommittéer för rättvisa, frihet och säkerhet). Dialogerna ska föras såväl i **regionala processer** som på **bilateral och nationell nivå** med de viktigaste partnerländerna. De bör i relevanta fall föras i enlighet med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken eller utgå från de **politiska riktlinjer** som dras upp i samband med möten mellan höga tjänstemän eller i handlingsplaner, samarbetsinstrument och övervakningsmekanismer. De bör även föras på lokal nivå, särskilt inom ramen för de politiska dialogerna, genom **EU-delegationerna**.

Inom ramen för **Europa 2020-strategin** är målet med migration och rörlighet att bidra till **EU:s vitalitet och konkurrenskraft**. Det är en **strategisk prioritet** för EU att se till att man har en anpassningsbar arbetskraft med den kompetens som krävs för att klara av de demografiska och ekonomiska förändringarna. Det är också mycket angeläget att man effektiviserar åtgärderna för att **integrera** migranter på arbetsmarknaden. Den nuvarande politiken måste ses över och stärkas eftersom unionen står inför stora utmaningar på arbetsmarknaden, särskilt i form av brist på utbildad arbetskraft och obalans mellan den arbetskraft som finns tillgänglig och den som efterfrågas (*mismatches*). Arbetsmarknadsstrategier för att möta behoven och integrera lagliga migranter bör diskuteras med medlemsstaterna och avspeglas i dialogen med partnerländerna i fall där det kan finnas gemensamma intressen. Man måste även föra en **dialog med den privata sektorn och arbetsgivarna** för att ta reda på varför en del vakanser är svåra att tillsätta och se om det finns en potential för en mer efterfrågedriven politik för laglig invandring. **Möjligheten att överföra socialförsäkringsförmåner och pensionsrättigheter** kan också främja rörlighet och cirkulär migration, och dessutom avskräcka från irreguljärt arbete, och bör därför förbättras. Ett närmare samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller samordning på socialförsäkringsområdet med tredjeländer kommer att främja framsteg på detta område. Kommissionen har för avsikt att under 2012 utarbeta en grönbok om den politik som behövs för att effektivt integrera ekonomisk migration som en dimension av EU:s strategiska tänkande i fråga om sysselsättning och tillväxt.

**Utbildning** spelar en avgörande roll för att integrera migranter i samhället och på arbetsmarknaden. Man bör därför ta större hänsyn till program för livslångt lärande i samband med migration och rörlighet.

---

<sup>8</sup> Se t.ex. kommissionens meddelande KOM(2011) 637 – *Att göra EU:s utvecklingspolitik mer effektiv: en agenda för förändring*.

### **Rekommendationer:**

- **Den övergripande strategin för migration och rörlighet** bör betraktas och framhållas som själva grundstommen i **EU:s externa migrationspolitik**, baseras på verkliga partnerskap med tredjeländer och ta **ett samlat och balanserat grepp** på frågorna om migration och rörlighet. Strategin bör ta hänsyn till de möjligheter och utmaningar som EU:s migrationspolitik står inför och inom lämpliga regionala sammanhang och strukturer samtidigt **hjälpa partnerländerna** att hantera sina egna prioriteringar när det gäller migration och rörlighet.
- Strategin bör utgöra en övergripande ram för att tillsammans med partnerländerna hantera migration och rörlighet på ett konsekvent och för båda parter gynnsamt sätt genom politisk dialog och nära praktiskt samarbete. Strategin bör vara fast förankrad i **EU:s övergripande utrikespolitiska ram**, inbegripet **utvecklingssamarbetet**, och vara väl anpassad till **EU:s interna politiska prioriteringar**.
- Strategin bör drivas framåt av **dialoger om migration och rörlighet**, som bör utgöra den grundläggande process genom vilken EU:s migrationspolitik införlivas med EU:s yttre förbindelser. Syftet med dialogerna ska vara att genom att utbyta information, fastställa gemensamma intressen och bygga upp förtroende och engagemang lägga grunden till ett operativt samarbete som gynnar både EU och dess partnerländer.
- Strategin bör genomföras gemensamt av kommissionen, Europeiska utrikestjänsten, inbegripet EU-delegationerna, och EU:s medlemsstater, i enlighet med deras respektive institutionella befogenheter.

## **2. TEMATISKA PRIORITERINGAR**

Direkta kontakter mellan människor genom gränsöverskridande utbildning, handel, affärsverksamhet, kulturella utbyten, turism eller besök av familjemedlemmar är ett grundläggande inslag i dagens värld. Med en god hantering av **migration och rörlighet för tredjelandsmedborgare** kan man dagligen skapa värden som främjar utvecklingen för miljontals människor, stärka EU:s konkurrenskraft och berika de europeiska samhällena. Den övergripande strategin är därför av grundläggande strategisk betydelse för EU och dess medlemsstater. Eftersom arbetsmarknaden för högutbildade blir alltmer global råder det redan hård konkurrens om talangerna.

Dialogen och samarbetet med tredjeländer bör också handla om behovet att se till att migration och rörlighet sker under ordnade förhållanden. Om inte gränskontrollerna fungerar väl, den **irreguljära migrationen** minskar och återvändandepolitiken är effektiv, blir det omöjligt för EU att erbjuda fler möjligheter till laglig migration och rörlighet. Inget politiskt ramverk kan legitimeras utan detta. Det är en viktig förutsättning för migranternas välbefinnande och framgångsrika integration. EU kommer att intensifiera sina ansträngningar för att förebygga och minska människohandel och fortsätta att förbättra effektiviteten vid de yttre gränserna utifrån ett gemensamt ansvarstagande, solidaritet och ökat praktiskt samarbete. Unionen kommer även att stärka sitt operativa samarbete för kapacitetsuppbyggnad i partnerländerna.

EU och dess medlemsstater bör dessutom gå i täten när det gäller att främja global ansvarsfördelning på grundval av Genèvekonventionen och i nära samarbete med UNHCR,

andra relevanta myndigheter och tredjeländer. EU är redan aktivt engagerat i att stödja det **internationella skyddet**, men **asylfrågornas externa dimension** måste lyftas fram mer i kontakterna med partnererna. Rådet har i sina slutsatser dessutom framhållit åtagandet att stärka den externa dimensionen av EU:s asylpolitik och i detta sammanhang betonat vikten av de regionala skyddsprogrammen.<sup>9</sup>

En god migrationshantering får även mycket positiva **utvecklingseffekter**. Det finns uppgifter som visar att migranthushåll kan öka sitt välbefinnande tack vare att de får möjlighet att förvärva nya färdigheter och arbetslivserfarenhet utomlands. Migration och rörlighet kan även främja utländska direktinvesteringar och handelsförbindelser, framför allt genom diasporagrupperna. Det är av ömsesidigt intresse för både ursprungsländerna och mottagarländerna att samarbeta för att se till att överföringen av pengar, know-how och innovationer får så positiva utvecklingseffekter som möjligt. Migranternas potential att bidra till sina hemländers utveckling bör lyftas fram och främjas genom en rad olika åtgärder, men det är också viktigt att motverka kompetensflykt och kompetenslöseri och att främja kompetensrörlighet.

Dessa **fyra teman** – laglig migration och rörlighet; irreguljär migration och människohandel; internationellt skydd och asylpolitik; maximering av migrationens och rörlighetens utvecklingseffekter – bör utgöra de **fyra pelarna** i den övergripande strategin för migration och rörlighet. Om EU ska kunna engagera sig mer systematiskt i att underlätta och hantera migration och rörlighet bör denna sistnämnda aspekt synliggöras i de pelare som handlar om laglig migration samt om migration och utveckling. Det är mycket viktigt att man vidtar åtgärder mot **människohandel** och detta bör vara en synlig del av den pelare som rör irreguljär migration. Målet att den övergripande strategin för migration och rörlighet ska vara heltäckande motiverar att frågor som rör **det internationella skyddet och asyl** lyfts fram som en av strategins pelare.

**Den övergripande strategin för migration och rörlighet bör dessutom vara inriktad på migranterna.** Migrationshantering handlar i grunden inte om ”strömmar”, ”antal” eller ”migrationsvägar”, utan om människor. Politiken måste för att vara relevant, effektiv och hållbar utformas så att den tar hänsyn till vad de berörda personerna vill uppnå och till deras problem. Migranternas möjligheter att påverka sin egen situation bör därför förbättras genom att de får tillgång till all nödvändig information om sina möjligheter, rättigheter och skyldigheter. Kommissionen har inrättat **EU:s invandringsportal** för att tillhandahålla denna information och även vidtagit andra åtgärder.

**Migranternas mänskliga rättigheter** är en tvärgående fråga som är relevant för alla fyra pelarna i den övergripande strategin. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att skydda och stärka **utsatta migranter** som ensamkommande barn, asylsökande, statslösa och offer för människohandel. Detta är ofta även en prioritering för migranternas ursprungsländer. Respekten för EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är en central komponent i EU:s migrationspolitik. Effekterna av de initiativ som tas i samband med den övergripande strategin måste noggrant utvärderas. Man måste även göra mer för att förklara EU:s rättsliga ramar, bland annat direktivet om kombinerade tillstånd, för EU:s partner och för migranterna.

Det migrantcentrerade perspektivet bör tydliggöras och tillämpas genom en **förstärkt dialog med diasporagrupper**, migranter och relevanta organisationer. Denna dialog bör omfatta människorättsfrågor som rör migranter i EU och framför allt i tredjeländerna. Samarbetet på

---

<sup>9</sup> Europeiska unionens råd, rådets slutsatser om gränser, migration och asyl, 9 och 10 juni 2011.

detta område bör i lämpliga fall integreras med dialogerna och samarbetet när det gäller alla fyra pelare i den övergripande strategin för migration och rörlighet.

I Stockholmprogrammet erkänns **klimatförändringar** som en global utmaning som i allt högre grad leder till migration och förflyttningar och kommissionen uppmanas lägga fram en analys av detta fenomen som går längre än till dess potentiella effekter på invandringen till Europeiska unionen. Åtgärder för att motverka migration till följd av miljöproblem, bl.a. genom **anpassning** till klimatförändringarnas negativa effekter, bör **ingå i den övergripande strategin**.

#### **Rekommendationer:**

- Den övergripande strategin för migration och rörlighet bör vila på **fyra lika viktiga pelare**:
  - 1) Organisering och underlättande av **laglig migration och rörlighet**.
  - 2) Förhindrande och minskning av **irreguljär migration och människohandel**.
  - 3) Främjande av **internationellt skydd** och stärkande av **asylpolitikens** externa dimension.
  - 4) Maximering av migrationens och rörlighetens **utvecklingseffekter**.
- Den övergripande strategin bör vara **inriktad på migranterna**. Den ska bygga på principen att det är migranten som ska stå i centrum för analyser och åtgärder, och som måste få möjlighet att förflytta sig under säkra förhållanden.
- **Migranternas mänskliga rättigheter** är en tvärgående fråga i den övergripande strategin som är relevant för alla fyra pelare. Den övergripande strategin bör stärka respekten för migranternas grundläggande och mänskliga rättigheter i ursprungsländer, transitländer och destinationsländer.

### **3. GEOGRAFISKA PRIORITERINGAR**

Den övergripande strategin bör inte vara geografiskt begränsad. Den ska vara en **allmän strategi** och en **metod**. Vad som kommer att skilja sig åt mellan regionerna är med vilken intensitet och i vilken grad strategin kommer att tillämpas, samt vilka olika instrument som kommer att användas. EU bör se till att instrumenten används på ett samstämmigt sätt som ligger i linje med unionens mål och övergripande politiska dialog med tredjeländer. **Principen om differentiering** innebär att EU kommer att söka ett närmare samarbete med de partner som delar unionens och dess medlemsstaters intressen och är beredda att göra ömsesidiga åtaganden. Nya initiativ kommer att bedömas mot bakgrund av EU:s nuvarande regionala och bilaterala prioriteringar.

#### **Regionala dialoger**

Med tiden har ett stort antal **regionala** och **subregionala dialoger** och **samarbetsprocesser** inletts. En del av dem hade från början inte någon direkt koppling till EU, men har efterhand kommit att få en EU-dimension. I andra deltar bara ett mycket begränsat antal EU-medlemsstater. Vissa processer överlappar varandra, vilket är ohållbart ur såväl politiskt,

ekonomiskt som personalmässigt perspektiv. De **geografiska prioriteringarna måste definieras bättre**, i enlighet med EU:s övergripande utrikespolitik och med de verkliga migrationstrenderna mot EU och dess medlemsstater.

Den första prioriteringen bör vara **EU:s grannskapsområde**, särskilt **södra Medelhavsområdet**<sup>10</sup> och **östra partnerskapet**<sup>11</sup>, där frågorna om migration och rörlighet är nära sammanflätade med det mer övergripande politiska, ekonomiska, sociala och säkerhetsrelaterade samarbetet, där dialoger äger rum både i regionala sammanhang och på bilateral nivå. Målet bör vara att systematiskt sträva efter **starka och nära partnerskap** som bygger på ömsesidigt förtroende och gemensamma intressen och som banar väg för ytterligare regional integration.

När det gäller mer riktade migrationsdialoger med större geografisk räckvidd bör man i syd prioritera det **strategiska partnerskapet mellan EU och Afrika** om migration, rörlighet och sysselsättning<sup>12</sup>. I öst bör huvudprioriteringen vara **Pragprocessen**<sup>13</sup>. Dessa två processer behöver befästas ytterligare som de **viktigaste regionala strukturerna** för dialogen inom den övergripande strategin för migration och rörlighet, vilket bör ske genom lämpliga stödprogram.

För det tredje ska dessa regionala processer kompletteras med **befintliga, specifika subregionala processer** som i möjligaste mån bör anpassas till överordnade strukturer. I söder handlar det om **Rabat-processen**<sup>14</sup> (för västra Afrika) och eventuellt ytterligare en subregional struktur i **Afrikas horn/östra Afrika** (vilket ska undersökas närmare). I öst måste överlappningen mellan Pragprocessen och **Budapestprocessen**<sup>15</sup> åtgärdas så att de blir mer **geografiskt kompletterande**. Till följd av det turkiska ordförandeskapets initiativ 2010 att inkludera länderna längs **Sidenvägen** i Budapestprocessen har denna blivit ännu mer relevant för EU som en unik plattform för informella diskussioner med viktiga ursprungs- och transitländer. En välplanerad omfokusering av alla aktiviteter inom denna process mot länderna längs Sidenvägen och eventuellt andra asiatiska länder skulle vara lämplig.

Slutligen kommer migrationsdialogen mellan EU och länderna i Afrika, Västindien och Stillaavsområdet (**EU-AVS-dialogen**) att intensifieras och vara inriktad på att stärka de operativa aspekterna av genomförandet av artikel 13 i Cotonouavtalet. Migrationsdialogen mellan EU och Latinamerika och Västindien (**EU-LAC-dialogen**) är en nyare process som måste fortsätta för att ta hänsyn till en region som blir allt viktigare. Olika sätt att inrätta ett Brysselbaserat forum bör undersökas i syfte att göra migrationsdialogen mellan EU och de relevanta **asiatiska länderna** mer effektiv och omfattande efterhand som migrationsdialogen mellan EU och Asien väntas öka i betydelse.

## Bilaterala dialoger

EU:s utvidgning är fortfarande ett separat spår, där en särskild process hjälper kandidatländer och potentiella kandidatländer att anpassa sin nationella politik och lagstiftning till EU:s

---

<sup>10</sup> Marocko, Algeriet, Tunisien, Libyen, Egypten.

<sup>11</sup> Ukraina, Vitryssland, Moldavien, Georgien, Armenien, Azerbajdzjan.

<sup>12</sup> Partnerskap mellan EU och alla 53 afrikanska stater.

<sup>13</sup> En process som omfattar EU och 19 länder i öst (västra Balkan, Östeuropa, Ryssland, Centralasien, södra Kaukasus och Turkiet).

<sup>14</sup> En process som omfattar EU och 27 länder i västra, norra och centrala Afrika.

<sup>15</sup> Rådgivande forum med över 50 länder och 10 internationella organisationer, däribland Kina, Bangladesh, Pakistan, Afghanistan, Iran, Irak, Syrien, Turkiet och länderna i Centralasien.



regelverk. **Turkiet** och länderna på **västra Balkan** utvecklar ett nära partnerskap och samarbete om migration och rörlighet med EU. Det förs redan en intensiv dialog om migration och rörlighet med dessa länder som kommer att fortsätta fram till den faktiska anslutningen.

**Ryssland** är ett mycket viktigt partnerland för EU. Man har nyligen gjort stora framsteg när det gäller migration och rörlighet genom att inrätta migrationsdialogen mellan EU och Ryssland och fastställa gemensamma steg inom ramen för dialogen om viseringslättnader.

Kommissionen planerar att stärka dialogen om migration och rörlighet och det operativa samarbetet med stora globala/regionala ekonomier i öst (**Indien och Kina**) och i söder (**Nigeria och Sydafrika**), liksom med andra utvecklingsländer som EU har gemensamma intressen med när detta bedöms vara möjligt.

Dialogen med industriländer som **USA, Kanada och Australien** kommer även i fortsättningen att vara inriktad på utbyte av information om gemensamma prioriteringar och strategier i samband med den globala hanteringen av migration och rörlighet.

Den övergripande strategin bör utvidga sin geografiska räckvidd och bli mer relevant genom att inte bara fokusera på migrationen till EU, utan i lämpliga fall även på **migration och rörlighet mellan och inom regioner** i andra delar av världen. Detta kan, även om det inte påverkar EU direkt, vara av stor betydelse för vissa av EU:s partner och därmed för EU:s allmänna politiska dialog och samarbete med dessa länder.

Den övergripande strategin utgör också en lämplig ram för att hantera EU:s roll i **den globala hanteringen av migration och rörlighet**. Den övergripande strategin gör att EU kan tala med en röst i frågor som rör migration och rörlighet på global nivå, särskilt i det globala forumet om migration och utveckling (GFMD), samtidigt som man kan börja bygga breda allianser inför FN:s högnivådialog år 2013 och därefter.

#### **Rekommendationer:**

- Den övergripande strategin bör vara **verkligt global**. Dialog och samarbete i migrationsfrågor bör eftersträvas över hela världen med **alla berörda och relevanta partner** utifrån deras och EU:s respektive prioriteringar.
- Den övergripande strategin bör behålla sin starka fokusering på **processer för regional dialog** som syftar till att förbättra dialog och samarbete mellan ursprungsländer, transitländer och destinationsländer och omfatta alla frågor och teman av gemensamt intresse när det gäller migration och rörlighet.
- Medan **EU:s grannskapsområde** fortsätter att vara en viktig och mer övergripande prioritering bör **partnerskapet mellan Afrika och EU** vara den överordnade regionala strukturen söderut. Österut bör det vara **Pragprocessen**. Andra subregionala processer bör anpassas i enlighet med detta.
- På bilateral nivå bör den övergripande strategin vara inriktad på ett relativt begränsat antal viktiga partner. De bilaterala dialogerna **kompletterar** de regionala processerna och bör om möjligt kopplas till de avtal som täcker hela spektrumet av samarbete mellan EU och det berörda landet.

- Den övergripande strategin bör även vara öppen för frågor om **interregional migration** och **rörlighet** i andra delar av världen när man i dialogen har fastställt att detta är relevant för att uppnå uppsatta mål. Strategin bör även göra det möjligt för EU att spela en mer aktiv roll i den globala migrationshanteringen.

#### 4. GENOMFÖRANDEMEKANISMER

Sedan 2005 har omkring 300 migrationsrelaterade projekt i tredjeländer fått sammanlagt 800 miljoner euro i stöd från Europeiska kommissionens tematiska och geografiska finansieringsinstrument. Bland dessa projekt finns de stora gemensamma initiativen mellan kommissionen och FN-organ, Internationella organisationen för migration (IOM) och Internationella centret för migrationsutveckling (ICMPD) för att ta itu med en rad olika frågor som rör internationell migration. Några exempel är resurs- och servicecentrum för migranter på västra Balkan och i Asien, AVS-observationsorganet om migration, regionala skyddsprogram i Afrika och Östeuropa, samt ett antal projekt till stöd för genomförandet av partnerskap för rörlighet i Östeuropa (Moldavien och Georgien) och Afrika (Kap Verde).

Tidigare omfattade den övergripande strategin i huvudsak några få specifika verktyg: a) migrationsprofiler, som nu används i över 70 länder världen över, b) migrationsdelegationer, som har skickats till 17 tredjeländer, c) samarbetsplattformar, som har inrättats för en begränsad period i Etiopien, samt d) partnerskap för rörlighet, som har ingåtts med Moldavien, Kap Verde, Georgien och nu senast med Armenien. Partnerskapen har utvecklats gradvis, men är av olika relevans och omfattning och har inget uppenbart logiskt samband med varandra.

EU:s externa migrationspolitik tar även hänsyn till EU:s lagstiftning och **rättsliga instrument** (hittills nio beslut om viseringslättnader, tretton återtagandeaftal och sju direktiv om laglig och irreguljär migration), **politiska instrument** (många politiska dialoger, ofta uppbackade av handlingsplaner), **operativt stöd** och **kapacitetsuppbyggnad** (bland annat genom EU-organ som Frontex, Easo och ETF, samt system för tekniskt stöd som Mieux och Taiex)<sup>16</sup> samt de många **stöd till program och projekt** som är tillgängliga för ett stort antal intressenter, bland annat civilsamhället, invandrarorganisationer och internationella organisationer.

Den övergripande strategin för migration och rörlighet grundas på hela detta spektrum av verktyg och instrument, som bör tillämpas på ett strukturerat och systematiskt sätt. Detta ska ske genom skraddarsydda bilaterala partnerskapsstrukturer som förhandlas fram mellan EU och berörda prioriterade länder.

Den första av dessa strukturer är **partnerskapen för rörlighet**. Partnerskapen har lämnat pilotfasen och bör uppgraderas och föras fram som den viktigaste strukturen för samarbete mellan EU och dess partner när det gäller migration och rörlighet. Fokus bör i första hand ligga på länderna i **EU:s grannskapsområde**. Förslaget att förhandla om ett partnerskap för

---

<sup>16</sup> Frontex är byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens yttre gränser. Easo är det europeiska stödkontoret för asylfrågor ETF är Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen Taiex är Byrån för tekniskt bistånd och informationsutbyte som hanteras av Europeiska kommissionen. Mieux (Migration EU Expertise) är ett gemensamt initiativ mellan EG och ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) som syftar till att förbättra partnerländernas kapacitet att hantera migrationsfrågor.

rörlighet bör läggas fram när en viss framstegsnivå har nåtts i dialogerna om migration och rörlighet och även beakta den bredare kontexten i fråga om ekonomi, politik och säkerhet.

Partnerskapen för rörlighet ger en övergripande ram för att se till att personers förflyttningar mellan EU och ett partnerland hanteras på ett bra sätt. De samlar alla åtgärder för att se till att migration och rörlighet gynnar både EU och dess partner, bland annat genom att skapa möjligheter för en större arbetskraftsrörlighet.

Partnerskapen för rörlighet ska skraddarsys utifrån partnerländernas och deltagande EU-länders gemensamma intressen och problem. De nya partnerskapen för rörlighet erbjuder viseringslättnader på grundval av återtagandeavtal som förhandlats fram samtidigt. En ”**mer för mer**”-strategi, där det finns ett inslag av villkorlighet, bör fortsätta att tillämpas som ett sätt att öka öppenheten och påskynda ingåendet av dessa avtal. Ett lagom stort stödpaket med inriktning på kapacitetsuppbyggnad, informationsutbyte och samarbete på alla områden av gemensamt intresse bör erbjudas av EU och av medlemsstaterna på frivillig basis.

Partnerskapen för rörlighet kommer att bidra till att skapa de förutsättningar som krävs för **en god förvaltning av migration och rörlighet under säkra förhållanden**. Under förutsättning att de rättsliga instrumenten (viseringslättnader och återtagandeavtal) och de politiska instrumenten (politisk dialog och handlingsplaner) genomförs effektivt, kommer EU att kunna överväga att från fall till fall vidta gradvisa och villkorade steg mot viseringslättnader för enskilda partnerländer, med beaktande av de övergripande relationerna med det berörda landet.

En andra, **alternativ** struktur skulle vara den **gemensamma agendan för migration och rörlighet**. Den gemensamma agendan för migration och rörlighet är ett möjligt alternativ för partnerländerna och för EU och dess medlemsstater i fall då båda sidor vill etablera ett mer långtgående samarbete men någondera sidan inte är beredd att åta sig att fullgöra alla skyldigheter och åtaganden. Liksom partnerskapen för rörlighet bör de gemensamma agendorna för migration och rörlighet fastställa ett antal gemensamma rekommendationer, mål och åtaganden för dialog och samarbete och innefatta ett särskilt paket med stödåtgärder som kan erbjudas av EU och de berörda medlemsstaterna. Om båda parterna är överens kan den gemensamma agendan uppgraderas till ett partnerskap om rörlighet på ett senare stadium.

Båda dessa strukturer ska inrättas genom en gemensam politisk förklaring mellan å ena sidan EU och de berörda medlemsstaterna, å andra sidan partnerlandet. Båda strukturerna bygger på ömsesidiga åtaganden, men är samtidigt inte formellt bindande.

**Rekommendationer:**

- Den övergripande strategin för migration och rörlighet bör stödjas av en **omfattande uppsättning verktyg och två partnerskapsstrukturer**, som ska tillämpas på ett **flexibelt och anpassat sätt** beroende på den övergripande politiska dialogen mellan EU-länder och tredjeländer och på såväl EU:s intressen som partnerlandets intressen och behov.
- **Partnerskapet för rörlighet** bör på ett balanserat sätt utgå från alla fyra pelarna i den övergripande strategin för migration och rörlighet, särskilt genom åtaganden om rörlighet, viseringslättnader och återtagandeavtal. Det kan i lämpliga fall även kopplas till mer allmänna säkerhetsfrågor. Samarbetet kommer att backas upp av ett stödpaket som inriktas på kapacitetsuppbyggnad och samarbete på alla områden av gemensamt intresse.

- Den **gemensamma agendan för migration och rörlighet** bör införas som en alternativ struktur för att nå enighet om gemensamma rekommendationer, mål och åtaganden inom var och en av de fyra pelarna i den övergripande strategin för migration och rörlighet. Den grundläggande skillnaden mellan denna och partnerskapen om rörlighet är att denna struktur inte nödvändigtvis kräver förhandlingar om avtal om viseringslättnader och återtagande.
- Om båda parter är överens kan den gemensamma agendan uppgraderas till ett partnerskap om rörlighet i ett senare skede.
- Följande verktyg kan användas i de olika skedena av dialogen och det operativa samarbetet med EU:s partner, och ryms inom ramen för partnerskapet om rörlighet eller den gemensamma agendan för migration och rörlighet:
  - 1) **Kunskapsverktyg**, bland annat migrationsprofiler, instrument för kartläggning, studier, statistiska rapporter, konsekvensanalyser och undersökningsdelegationer.
  - 2) **Dialogverktyg**, bland annat migrationsdelegationer, seminarier och konferenser.
  - 3) **Samarbetsverktyg**, bland annat kapacitetsuppbyggnad, samarbetsplattformar, expertutbyten, partnersamverkan, operativt samarbete samt målinriktade projekt och program.

## 5. OPERATIVA PRIORITERINGAR

Europeiska unionens dialog och samarbete med tredjeländer bör syfta till att genomföra en rad prioriterade insatser inom var och en av de fyra pelarna i den övergripande strategin för migration och rörlighet. Alla operativa insatser bör ligga i linje med EU:s geografiska prioriteringar och, om det är relevant, prioritera EU:s viktigaste partnerländer.

### **Första pelaren: Organisering och underlättande av laglig migration och rörlighet.**

EU:s politik för att organisera och underlätta laglig migration och rörlighet inom ramen för den övergripande strategin för migration och rörlighet utgår från grundtanken att arbetsgivarna ska ges större möjligheter att rekrytera de mest lämpade personerna på den globala arbetsmarknaden. Den syftar också till att erbjuda begåvade personer i hela världen möjligheter till anställning i Europa, samtidigt som medlemsstaternas befogenhet att bestämma om sin egen arbetsmarknad till fullo respekteras.

Europeiska unionens dialog och samarbete med tredjeländer bör avspegla utvecklingen av EU-lagstiftningen om laglig migration i syfte att förbättra tillgången till information om rättigheter och möjligheter. Dialogen och samarbetet bör ta upp synpunkter och farhågor från parterna och identifiera gemensamma intressen. Kompetensefterfrågan i EU är ett område som kan utforskas närmare i jakten på komplementaritet med de prioriterade partnerländerna.

I EU-lagstiftningen om **långtidsbosatta, familjeåterförening, studerande, forskare och högutbildade** finns harmoniserade villkor för inresetillstånd och migranternas rättigheter på en del centrala områden, medan medlemsstaterna har rätt att besluta hur många migranter de vill släppa in som arbetskraft. **EU:s blåkortsdirektiv** är den första EU-åtgärden som direkt handlar om bristen på kvalificerad arbetskraft.

Direktiven om **säsongarbetare** och om **företagsintern överföring av personal**, som båda har direkt relevans för arbetsmarknaden, håller på att förhandlas fram mellan rådet och Europaparlamentet. Med dem införs ett gemensamt, enkelt och snabbare förfarande. Förslaget om säsongarbetare omfattar också skydd mot exploatering och är relevant för många partnerländer, särskilt i fråga om jordbruks- och turismsektorerna. Det andra förslaget syftar till att under vissa villkor låta företag som är etablerade utanför EU tillfälligt överföra ledningspersonal, specialister och trainees från tredjeländer till sina filialer och närstående företag i medlemsstaterna.

**Direktivet om kombinerade tillstånd**, som förväntas antas av Europaparlamentet och rådet inom kort, kommer att leda till förenklingar genom att det inrättas ett enda ansökningsförfarande och ett kombinerat tillstånd. I direktivet fastställs en förteckning över områden där alla tredjelandsmedborgare som vistas och arbetar legalt i EU – oavsett av vilket skäl de har beviljats inresa – ska behandlas likadant som medborgare. Eventuella revideringar av **direktiven om forskare och studerande** kan ytterligare underlätta förfarandet för godkännande, vistelse och rörlighet inom EU för dessa grupper som är av central betydelse för att bevara EU:s framtida innovationskapacitet och konkurrenskraft.

Genom dialog med sina partner kommer EU att kunna förklara denna rättsliga ram för att underlätta tillämpningen av den. Dessutom har **EU:s invandringsportal** lanserats som ett internetverktyg för tredjelandsmedborgare som vill veta mer om möjligheter och om vilka förfaranden som krävs för att flytta till EU och för dem som redan befinner sig i EU och vill flytta från en medlemsstat till en annan. När så är relevant bör denna informationskälla kombineras med **åtgärder före avfärd** som inriktas på uppgradering av kompetens och kunskaper i EU-språk.

Effektiv **integration**, särskilt på arbetsmarknaden, är nyckeln för att försäkra sig om att både invandrare och det mottagande samhället ska kunna dra nytta av migrationens potential, bland annat genom starkare diasporagrupper och invandrantreprenörer. I meddelandet om en europeisk agenda för integration av tredjelandsmedborgare<sup>17</sup> föreslås nya strategier och åtgärdsområden. Dialogen med EU:s partner bör ytterligare utforska den roll som diasporagrupper och transnationella nätverk spelar i detta sammanhang, t.ex. för att bättre förbereda migranter för bosättning i medlemsstater.

I Europa 2020-strategin framhålls behovet av särskilda ansträngningar för att locka till sig kvalificerade migranter i den globala konkurrensen om talanger, och för att bättre integrera personer med invandrarbakgrund i de europeiska samhällena. I **riktlinjerna för sysselsättning** uppmanas medlemsstaterna att ta vederbörlig hänsyn till integreringen av migranter på EU:s arbetsmarknader och skapa en ram för utbyte av information och samordning av arbetsmarknadspolitiken. Eures-nätverket ger information om vakanser och de offentliga arbetsförmedlingarna spelar också en viktig roll genom att **främja sysselsättningsmöjligheterna** för rörliga och migrerande arbetstagare. **Europeiska socialfonden** (ESF) ger ekonomiskt stöd och bidrar till att öka migranternas deltagande på arbetsmarknaden.

Dessutom läggs särskild tonvikt på att stärka unionens kapacitet att **förutse arbetsmarknads- och kompetensbehoven**. European Vacancy Monitor kommer under 2012 att kompletteras med **kompetenskartan för EU (EU Skills Panorama)**, som ska ge uppdaterade prognoser om utbudet av kompetens och arbetsmarknadens behov fram till 2020. Inom området

---

<sup>17</sup> KOM(2011) 455 slutlig.

**erkännande av examensbevis, kvalifikationer och kompetens** inom EU är direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer ett centralt instrument för rörligheten inom unionen, vilket också gäller examensbevis som förvärvats utanför EU. Samtidigt är överkvalificering och kompetenslöseri ett vanligt och allvarligt problem bland arbetstagare från tredjeländer som måste åtgärdas ytterligare.

När det gäller **möjligheterna att överföra socialförsäkringsförmåner** undanröjer EU:s regler om samordning av sociala trygghetssystem risken för att EU-medborgare som flyttar inom EU ska missgynnas och skyddar deras förvärvade rättigheter, och dessa regler gäller även tredjelandsmedborgare som är lagligt bosatta i unionen med en gränsöverskridande dimension. I oktober 2010 antog rådet sex beslut om EU:s ståndpunkt i fråga om samordning av de sociala trygghetssystemen med Algeriet, Marocko, Tunisien, Kroatien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Israel. När besluten har antagits formellt kommer EU att ha inrättat ett begränsat externt system för samordning av de sociala trygghetssystemen som är tillämpligt på personer – både EU-medborgare och medborgare i dessa sex länder – som flyttar till och från unionen. Dessutom kommer direktivet om kombinerade tillstånd, när det väl antas, att se till att alla migrerande arbetstagare som omfattas av direktivet får rätt att exportera sina förvärvade pensionsrättigheter under samma villkor och på samma nivå som medborgarna i de berörda medlemsstaterna när de flyttar till ett tredjeland.

Eftersom rörlighet för tredjelandsmedborgare är nära kopplad till unionens gemensamma **viseringpolitik** för korttidsvistelser bör alla möjligheter som viseringsreglerna erbjuder användas för att förenkla förfarandena och öka öppenheten. Lokalt Schengensamarbete och ökad konsulär täckning i tredjeländer bör också förbättra tjänsternas kvalitet. Framtida översyner av EU:s viseringspolitik bör ta hänsyn till de konkreta framsteg som görs inom EU-dialogerna. Dessutom bör ansträngningarna ökas för att närmare **samordna tilldelningen av forskningsstipendier, utbildningsstipendier och praktikplatser med utfärdandet av erforderliga viseringar** och uppehållstillstånd för berörda forskare och studenter.

Man bör underlätta **utbytet av praktisk information** i fråga om rekrytering, erkännande av kvalifikationer från tredjeländer, matchning av kvalifikationer och arbetsförmedling genom att stärka samarbetet **mellan de offentliga arbetsförmedlingarna** i medlemsstaterna och genom att främja samarbete mellan dem och andra arbetsförmedlare, t.ex. privata förmedlingar och sektorsorganisationer i EU:s medlemsstater. Det arbete som redan pågår i fråga om erkännandet av utländska kvalifikationer, under ledning av Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen (ETF) och nätverket ENIC-NARIC, i syfte att genomföra Lissabonkonventionen om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen, bör också beaktas i detta sammanhang.

**Bättre rörlighet för studerande och forskare** från tredjeländer bör också vara en lovande väg att gå för att tillgodose arbetsmarknadsbehoven i Europa om en del av studenterna kan få arbete efter att ha slutfört sina studier. Denna fråga bör utforskas ytterligare, med beaktande av medlemsstaterna kompetens och åtgärder för att undvika kompetensflykt, t.ex. genom cirkulär migration. Detta kan genomföras framför allt genom ett bättre utnyttjande av befintliga partnerskap för rörlighet för att stärka och underlätta utbyten, pågående internationella rörlighetsprogram och, från och med 2014, det framtida gemensamma programmet för utbildning, fortbildning och ungdom, samt Horizon 2020 (det framtida ramprogrammet för forskning och innovation). Inrättande av **institutionella nätverk och partnersamverkan mellan universitet** i EU:s medlemsstater och prioriterade partnerländer skulle kunna få stöd, så att **kursplaner och certifieringsprocesser** anpassas bättre till arbetsmarknadens behov på båda platserna. EU bör ge medlemsstaterna stöd för att utöka

deras utbud av bilaterala **avtal om rörlighet för ungdomar** och sådana avtal bör även erbjudas länder med vilka man har ingått partnerskap om rörlighet.

Inom ramen för såväl partnerskapen för rörlighet som de gemensamma agendorna bör särskilda **resurscentrum för migration och rörlighet** (MMRC) inrättas i partnerländerna. Dessa bör integreras med de relevanta nationella myndigheterna eller arbetsförmedlingarna med utgångspunkt i erfarenheterna från partnerskapet om rörlighet mellan EU och Moldavien och CIGEM i Mali.<sup>18</sup> Med fokus på migranternas behov bör dessa centrum 1) vara ett gemensamt serviceställe för individer som söker information och stöd om validering av sina kvalifikationer, uppgradering av kompetens samt kompetensbehov på nationell eller regional nivå eller EU-nivå, och 2) tillhandahålla åtgärder före avfärden, vid återvändande och för återanpassning. **EU:s invandringsportal** skulle också vara ett användbart informationsverktyg för detta ändamål. Resurscentrumen för migration och rörlighet bör bistå partnerländernas och medlemsstaternas relevanta myndigheter, bland annat de offentliga arbetsförmedlingarna, i deras arbete med att förbättra matchningen av arbetskraften och stödja ett positivt utvecklingsresultat. På medellång sikt bör dessa centrum också kopplas samman med centrumen för visumansökan och med EU-delegationerna, för att förbättra och förenkla viseringsförfarandena för specifika kategorier av tredjelandsmedborgare.

Nätverket av **sambandsmän för invandring** bör kompletteras med experter på migration, inbegripet utstationerade nationella experter från medlemsstaterna i EU-delegationerna som kan följa migrationsfrågorna ur ett bredare, mer övergripande politiskt perspektiv än de konsulära tjänsterna normalt gör. Det är viktigt att ta tillvara varje möjlighet att engagera EU-organen i sådana informationsutbyten och i det närmare samarbetet med tredjeländer.

#### **Rekommendationer:**

Inom den första pelaren bör den övergripande strategin för migration och rörlighet fokusera på följande prioriteringar:

- Särskilda erbjudanden om rörlighet för ungdomar, studerande, konstnärer och kulturarbetare, forskare och akademiker i form av ytterligare **stipendier**, utbytesprogram, praktikantplatser och avtal om **rörlighet för ungdomar**. Åtaganden om att till fullo tillämpa och, om lämpligt, eventuellt anpassa **direktiven om studerande och forskare**.
- Fullständig tillämpning av **viseringsreglerna** och eventuellt ändringar av dem för att förbättra det lokala **Schengensamarbetet** och öka den konsulära täckningen, i relevanta fall genom inrättande av **gemensamma centrum för visumansökan**.
- **Partnersamverkan** mellan **institutioner för högre utbildning och fortbildning** för att uppmuntra gränsöverskridande samarbete och utbyten för att anpassa **kursplaner, certifieringar** och **kvalificeringar** och se till att dessa erkänns i praktiken (genom effektiv kvalitetssäkring, jämförbar och konsekvent användning av EU:s verktyg för öppenhet, och genom att koppla kvalifikationerna till det europeiska ramverket för kvalifikationer) med syftet att förbättra arbetsmarknadens komplementaritet på lång sikt.

<sup>18</sup> Två exempel på detta är projektet för att stärka Moldaviens kapacitet att hantera arbetskrafts- och återvändarmigration inom ramen för partnerskapet om rörlighet med EU samt centrum för information och hantering av migration (Centre d'Information et de Gestion des Migrations, CIGEM) i Mali.

- Uppmuntra offentliga arbetsförmedlingar på EU-nivå att övervaka rekryteringsprocesserna och utbyta sina bästa metoder för att **matcha utbudet av och efterfrågan på arbetskraft** mellan medlemsstaterna, deras motparter i partnerländer och andra intressenter.
- Inom ramen för såväl partnerskapen för rörlighet som de gemensamma agendorna bör särskilda **resurscentrum för migration och rörlighet** inrättas i partnerländerna. Med utgångspunkt från information som finns tillgänglig via EU:s invandringsportal skulle dessa underlätta åtgärder före avfärden som inriktas på matchning av kompetens, uppgradering av kompetens och inläring av EU-språk i samarbete med offentliga arbetsförmedlingar, EU-organ och andra intressenter.

### **Andra pelaren: Förhindrande och minskning av irreguljär migration och människohandel.**

En ram för migration och rörlighet måste för att äga legitimitet göra det möjligt att hantera den irreguljära migrationen på ett effektivt sätt. Möjligheterna att migrera under säkra förhållanden undergrävs av dem som agerar utanför lagens ramar. Samarbetet mellan EU-staterna är mycket viktigt, liksom målet att stärka partnerskapen med tredjeländer för att se till att rörlighet och migration kan ske under ordnade förhållanden.

Migration och rörlighet är en del av ett vidare politiskt, ekonomiskt, socialt och säkerhetsrelaterat sammanhang. **Säkerhet i bredare bemärkelse** innebär att irreguljär migration även måste ses i ljuset av den organiserade brottsligheten och den bristande rättssäkerhet och rättvisa som är en följd av korruption och inadekvat lagstiftning.

EU bör fortsätta att prioritera **överföring av kompetens, kapacitet och resurser** till sina partner för att förhindra och minska människohandel, smuggling och irreguljär migration, samt **en starkt integrerad gränsförvaltning**. Inom EU bör genomförandet av **direktiven om återvändande och om sanktioner mot arbetsgivare** säkerställas och kombineras med andra relevanta åtgärder i nära samarbete med partnerländer utanför EU.

Dialogen och samarbetet med myndigheter utanför EU bör sträva efter att slå vakt om alla migranternas mänskliga rättigheter under hela migrationsprocessen. Man bör särskilt rikta in sig på skrupelfria arbetsgivare och det är viktigt att vidta åtgärder för att förebygga och åta kriminalitet och brott mot de mänskliga rättigheterna som begås mot migranter. Åtgärder bör vidtas för att garantera anständiga levnadsvillkor för migranter vid mottagningsanläggningarna och för att undvika förvar som är godtyckligt eller inte tidsbestämt. Särskild uppmärksamhet bör ägnas ensamkommande barn i samband med genomförandet av den handlingsplan som antogs 2010.

**Frontex** kapacitet att arbeta i partnerskap med myndigheter i tredjeländer bör utnyttjas till fullo. Sambandsmännen för invandring bör utöka informationsutbytet med sina motsvarigheter i fler partnerländer. Det behövs ett närmare samarbete mellan de relevanta EU-organen<sup>19</sup> som kan leda till ett bättre informationsutbyte om migration och organiserad brottslighet.

---

<sup>19</sup> Relevanta organ är Frontex, Europol, Eurojust, European Police College, Europeiska polisakademien, Europeiska stödkontoret för asylfrågor, Europeiska byrån för grundläggande rättigheter och Europeiska jämställdhetsinstitutet.



Det blir alltmer uppenbart att **dokumentsäkerhet och identitetsstöld** är områden där ett närmare samarbete skulle kunna ge ömsesidiga fördelar. Personer som reser ofta (affärsresenärer, statstjänstemän, studerande och forskare) och som kommer från tredjeländer som har infört biometriska resehandlingar och en bättre dokumentsäkerhet skulle kunna erbjudas lättare tillträde till EU. Kommande förslag från kommissionen om smarta gränser, inklusive ett system för in- och utresa och ett program för registrerade resenärer, bör bana väg för en sådan utveckling.

Att som en del av EU:s externa migrationspolitik koppla **återtagandeavtal till avtal om viseringslättnader** kan gynna tredjeländer genom att möjliggöra rörlighet men samtidigt slå vakt om säkerheten och minska riskerna för irreguljär migration. Återtagande och återvändande bör vara fast förankrade i den övergripande strategin. Kommissionen kommer att stödja landspecifika initiativ för övervakning av en del av återvändandena.

EU:s politik mot **människohandel (trafficking)** är en helhetsstrategi inriktad på förebyggande, åtalande av brottslingar och skydd av offer. Denna helhetssyn ligger helt i linje med en syn som är inriktad på mänskliga rättigheter och offer och beaktar även genusperspektivet. Den syftar till att förebygga detta brott och ge människor som blivit utsatta för slavliknande förhållanden en möjlighet att återhämta sig och återanpassas i samhället. Med beaktande av rådets rekommendationer<sup>20</sup> kommer kampen mot människohandel att även i fortsättningen systematiskt inkluderas i alla relevanta EU-avtal och strategiska partnerskap med tredjeländer, liksom i alla politiska dialoger om migration och rörlighet. En strategi som omfattar flera intressenter och spänner över alla relevanta politikområden kommer att framhållas. Kapacitetsuppbyggnad kommer att vara en central komponent, liksom överensstämmelse med internationella normer på området, särskilt ratificering och tillämpning av FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess tilläggsprotokoll om människohandel och smuggling av migranter. Den nya integrerade strategin mot människohandel (planeras till 2012) kommer att bidra till närmare samordning och större samstämmighet mellan de relevanta aktörerna.

#### **Rekommendationer:**

Inom den andra pelaren bör den övergripande strategin för migration och rörlighet fokusera på följande prioriteringar:

- **Överföringen av kompetens, kapacitet och resurser** till partnerländer för att förhindra och minska människohandel, smuggling och irreguljär migration, för att säkerställa återvändande och återtagande, samt för att stärka en **integrerad gränsförvaltning**.
- Samarbete om **dokumentsäkerhet**, som kan bana väg för viseringslättnader för personer från prioriterade partnerländerna som reser ofta.
- Initiativ för att ge bättre skydd åt **offer för människohandel** och ge dem bättre möjligheter att påverka sin egen situation.
- Mer precis övervakning av EU-medlemsstaternas tillämpning av **direktiven om återvändande och sanktioner mot arbetsgivare**, i nära samarbete med partner.

<sup>20</sup> Europeiska rådet: Första genomföranderapporten om *Åtgärdsinriktat dokument om förstärkning av EU:s yttre dimension när det gäller åtgärder mot människohandel*.

- Strategisk användning av de nya möjligheterna för Frontex och mer övergripande tematiska informationsutbyten mellan **EU:s sambandsmän för invandring** och deras motsvarigheter i fler partnerländer.

### **Tredje pelaren: Främjande av internationellt skydd och stärkande av asylpolitikens externa dimension.**

EU behöver förstärka **solidariteten med flyktingar och fördrivna personer** och dessa ansträngningar bör vara en integrerad del av den övergripande strategin. EU bör öka samarbetet med relevanta tredjeländer för att **förstärka** deras **asylsystem och nationella asyllagstiftning**, och för att se till att dessa stämmer överens med internationella normer. Det skulle göra det möjligt för dessa länder att erbjuda en högre standard på det internationella skyddet för asylsökande och fördrivna personer som finns kvar i ursprungsregioner där konflikter och förföljelser pågår. EU bör om lämpligt uppmuntra sina partnerländer att införliva denna strategi i sina nationella strategier för minskning av fattigdomen. Strategierna bör även beakta relationerna mellan flyktingar och fördrivna personer och lokalbefolkningarna när så är relevant, i linje med 2009 års Stockholmsprogram i vilket underströks att den externa dimensionen av asyl måste byggas upp för att på ett mer effektivt sätt bidra till att lösa utdragna flyktingsituationer.

EU bör även uppmuntra tredjeländer att ta upp frågorna om statslösa personer, som är en särskilt utsatt grupp, genom att vidta åtgärder för att minska statslösheten. EU bör vidare främja utvecklingen av en internationell rättslig ram för internt fördrivna personer, en annan särskilt utsatt grupp.

EU bör samarbeta med sina partner för att etablera ett tydligare samband mellan internationellt skydd och utveckling. Koncepten och arrangemangen för att förbättra övergången mellan humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd måste också utvecklas närmare.

Ramverken för asylpolitik och skyddskapaciteten i tredjeländer måste stärkas. Detta ska åstadkommas med hjälp av ett utökat samarbete med tredjeländer, bland annat inom ramen för de **regionala skyddsprogrammen**. Ett regionalt skyddsprogram i norra Afrika, omfattande Egypten, Tunisien och Libyen, är ett bra exempel på detta.

Det europeiska stödkontoret för asylfrågor, **Easo**, bör efterhand bli mer involverat i att bygga upp asylkapacitet i tredjeländer, inbegripet stöd till vidarebosättningsverksamhet.

De regionala skyddsprogrammen har hittills varit underutnyttjade och bör förstärkas som huvudinstrumentet för denna nya pelare. Befintliga regionala skyddsprogram bör förstärkas och ytterligare regionala skyddsprogram bör föreslås när så är relevant, bland annat som en del av EU:s migrationsdialoger med de berörda regionerna och länderna. De regionala skyddsprogrammen bör fortsätta fokusera på att bygga upp skyddskapacitet och asylsystem i partnerländer och partnerregioner. Humanitära program och utvecklingsprogram för flyktingar och internt fördrivna personer samt program för minskning av katastrofrisken i dessa regioner bör fortsätta, och vid behov förstärkas, i överensstämmelse med och som ett komplement till de regionala skyddsprogrammen. En förstärkt komponent för vidarebosättning bör läggas till i alla regionala skyddsprogram som ett tecken på internationell solidaritet och som ett centralt instrument för strävan efter en välordnad tillgång till hållbara lösningar i EU.

För många av de mest utsatta flyktingarna är vidarebosättning den enda hållbara lösningen i längden. Mot denna bakgrund har EU förberett ett ”gemensamt vidarebosättningsprogram för EU”, med syftet att öka vidarebosättningen i Europa, samtidigt som man använder det mer strategiskt. Fler platser för vidarebosättning bör erbjudas inom EU, tillsammans med formella garantier för att fler vidarebosättningsärenden ska behandlas i det första asyllandet. Detta kräver såväl ökad finansiering som identifiering av förfaranden, samt förbättrad logistisk och teknisk kapacitet.

#### ***Rekommendationer:***

Inom den tredje pelaren bör den övergripande strategin för migration och rörlighet fokusera på följande prioriteringar:

- **Regionala skyddsprogram** för att stärka skyddskapaciteten och asylsystemen i partnerländer och partnerregioner.
- Stöd från **Easo** för att bygga upp asylkapacitet i tredjeländer, även i form av stöd till vidarebosättningsverksamhet.
- Ökad **vidarebosättning** i EU i samarbete med partner.
- Ökade ansträngningar för att lösa **utdragna flyktingsituationer**, bland annat riktat stöd till fördrivna personer.

#### **Fjärde pelaren: Maximering av migrationens och rörlighetens effekter för utvecklingen**

EU och det internationella samfundet har gjort stora framsteg när det gäller att främja en gynnsam utveckling av migrationens effekter. Mycket har åstadkommit för att underlätta den positiva effekten av penningförsändelser och frivilliga initiativ från diasporan. Även **negativa effekter**, som kompetensflykt, sociala kostnader och beroendet av utländska arbetsmarknader måste hanteras gemensamt i partnerskapen. Förfarandena för att kunna utnyttja de begränsade möjligheter som finns till laglig migration är ofta svåröverskådliga och alltför byråkratiska. Följden blir att många migranter vänder sig till informella mellanhänder, ofta med kopplingar till organiserad brottslighet. Migranterna utsätts därmed inte bara för fler risker, övergrepp och exploatering, utan berövas dessutom sina besparingar.

**Migration inom och mellan regionerna** i utvecklingsregioner är betydligt vanligare än migration till EU. Denna så kallade syd-syd-migration är ofta till fördel för migranterna tack vare att arbetsmöjligheterna och inkomsterna är högre än i ursprungsregionen. Även här utsätts många migranter för exploatering, övergrepp och bedrägerier. Rekryterare, mellanhänder, arbetsgivare och organiserade ligor kan alla tjäna på omedvetna migranter. Det är därför mycket viktigt att tillhandahålla information och stöd för att skydda migranternas rättigheter. EU kan hjälpa migranter att flytta på ett organiserat sätt och få hem de resurser och den kompetens som deras ursprungsländer ofta så väl behöver.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Som beskrivs i kommissionens meddelande KOM(2011) 637 – *Att göra EU:s utvecklingspolitik mer effektiv: en agenda för förändring* – hjälper EU utvecklingsländer att vidareutveckla sina åtgärder och sin kapacitet och verksamhet inom området migration och rörlighet på både regional och global nivå. EU stöder agendan för anständigt arbete, sociala trygghetssystem och insatser som förbättrar arbetskraftens rörlighet på regional nivå, och kommer också att stödja riktade åtgärder för att ta tillvara samverkans effekterna mellan migration, rörlighet och sysselsättning.

Mycket har redan åstadkommit av EU och dess partnerländer när det gäller att göra tjänsterna för **penningförsändelser** billigare, öppnare, mer konkurrenskraftiga och mer tillförlitliga. Rapporterna vartannat år om en konsekvent utvecklingspolitik har förbättrat EU:s strategier som inbegriper hela statsförvaltningen. **Diasporagruppernas** engagemang i ursprungsländernas utveckling har underlättats, senast genom stöd till upprättandet av en EU-omfattande diasporaplattform. Större delaktighet bland **diaspora- och migrantgrupper** kan även bidra till att uppnå den nya övergripande strategins mål att mer systematiskt ta upp **migranternas rättigheter och möjligheter att påverka sin egen situation**.

Ansträngningar för att minska **kompetensflykt** har gjorts genom stöd till WHO:s förfarandekod för internationell rekrytering av hälso- och sjukvårdspersonal. EU bör främja medlemsstaternas strävanden efter att underlätta cirkulär migration bland vårdpersonal, så att dessa kan förvärva kunskaper och färdigheter som kan gynna både ursprungs- och destinationsländerna. EU:s blåkortsdirektiv gör det möjligt för medlemsstaterna att avslå ansökningar för att försäkra sig om etisk rekrytering och för kommissionen att övervaka tillämpningen av direktivet för att minska kompetensflykten.

EU bör stärka sitt stöd till **kapacitetsuppbyggnad** i partnerländerna. Samordning och samstämmighet mellan de enskilda staternas nationella politik för migration och utveckling samt kopplingar till sysselsättningskapande och utbildnings-, hälso- och bostadspolitik måste också stärkas. Den ibland ganska optimistiska debatten om ”vinn/vinn-potentialen” måste bli mer balanserad genom att ta migrationens nackdelar på allvar, särskilt de **sociala kostnaderna** och risken att hushållen blir beroende av inkomsterna från penningförsändelser. Partnerländernas regeringar skulle kunna få EU-stöd för att inrätta nationella ramar för överföring av pensionsrättigheter från utlandet, varvid vederbörlig hänsyn ska tas till medlemsstaternas behörighet på detta område.

Om **migrationsfrågorna på ett framgångsrikt sätt ska kunna integreras i utvecklingsfilosofin** måste de till fullo integreras i en hel rad politikområden (jordbruk, hälso- och sjukvård, utbildning osv.). Parallellt med detta bör riktade migrationsrelaterade initiativ främjas. Den fortfarande begränsade medvetenheten bland människor som arbetar med utvecklingsfrågor om migrationsfrågornas betydelse för utvecklingen måste åtgärdas, både i EU och i partnerländerna. Det är i detta sammanhang viktigt att ta med den inomregionala migrationens utmaningar i den övergripande strategin för migration och rörlighet, för att identifiera och främja migrationens potentiellt gynnsamma roll för det regionala samarbetet och utvecklingen. Partnerländerna bör även bli mer medvetna om möjligheterna att öronmärka bistånd för migrationsrelaterade initiativ i de nationella vägledande program som styr deras utvecklingssamarbete med EU. Denna koppling bör ytterligare fördjupas inom ramen för utvecklingspolitiken.

Konsekvens i politiken kan även underlättas av **utvidgade migrationsprofiler**, som i allt större utsträckning används för att producera en bättre och mer hållbar evidensbas kring sammanhangen mellan migration och utveckling. Dessa profiler samlar alla intressenter i en landspecifik process för att identifiera och ta itu med informationsluckor och behov i samband med aktuella migrationsmönster, arbetsmarknadstrender, lagstiftning och politiska ramar, information om flöden av penningförsändelser, diasporagrupper och annan utvecklingsrelaterad information. Ägarskapet bör ligga hos partnerlandet och hållbarhet bör säkras genom adekvat kapacitetsuppbyggnad.

<b>Rekommendationer:</b>
--------------------------

Inom den fjärde pelaren bör den övergripande strategin för migration och rörlighet fokusera på följande prioriteringar:

- Främja **WHO:s förfarandekod** för internationell rekrytering av hälso- och sjukvårdspersonal och övervaka tillämpningen av EU:s blåkortsdirektiv för att minska kompetensflykten.
- Utforska möjligheterna att inrätta ett **verktyg för diasporagruppernas investeringar** som kan kanalisera de frivilliga bidragen från diasporagrupperna och kompletteras med EU-medel för att ge kraft åt de utvecklingsorienterade initiativen och investeringarna i prioriterade länder, som exempelvis i södra Medelhavsområdet.
- **Privat-offentliga partnerskap** för att engagera **migrantentreprenörer och små och medelstora företag** i handel, investeringar och kunskapsöverföring mellan EU-medlemsstaterna och partnerländerna.
- Undersöka nyttan av ett **årligt forum för penningförsändelser** och rekommendationer före 2012 års utgång på grundval av en studie av **genomförbarheten av en gemensam EU-portal för penningförsändelser**.
- Stöd till partnerländerna **för att identifiera och övervaka bona fide-rekryterare** för att ge migranter bättre möjligheter att påverka sin egen situation, bland annat för att underlätta cirkulär migration.

## 6. FINANSIERING OCH ÖVERVAKNING

En framgångsrik tillämpning av den övergripande strategin är beroende av **adekvat finansiering**. **Geografiska** och tematiska finansieringsinstrument fortsätter att vara av avgörande betydelse för det externa samarbetet, och måste användas på ett övergripande och samstämt sätt som tar hänsyn till erfarenheterna av t.ex. det **tematiska programmet om migration och asyl** (2007–2013). Framtida programplanering och tilldelningsmetoder för EU:s externa instrument bör fortsätta att bidra till den övergripande strategins mål, samtidigt som de övergripande målen för dessa instrument och reglerna för dem ska respekteras.

Utöver dessa externa instrument, och i linje med principerna om subsidiaritet och komplementaritet, bör även den **framtida EU-fonden för asyl och migration** och **fonden för inre säkerhet** (särskilt för gränsförvaltning) kunna användas för att finansiera den övergripande strategin för migration och rörlighet. Dessa fonder kommer att få särskild relevans för verksamhet som i första hand ligger i EU:s intresse, men som genomförs i ett tredjeland. För att undvika överlappning ska de därför användas för specifika ändamål som kompletterar de åtgärder som finansieras genom geografiska eller andra instrument så att man säkrar överensstämmelse och samstämmighet med utrikespolitiska och utvecklingspolitiska syften.

**Medlemsstaterna** bör fortsätta att bidra direkt till finansieringen av den övergripande strategin, t.ex. när de tillämpar den övergripande strategin i sitt bilaterala samarbete, när de deltar i regionala processer och när de ingår i partnerskap om rörlighet och gemensamma agendor med prioriterade partner. Relationerna mellan EU och partnerländernas regeringar är kärnan i den övergripande strategin för migration och rörlighet, men det **civila samhället**

spelar även en viktig roll för genomförandet av särskilda initiativ. Denna roll bör återspeglas i de finansiella och avtalsmässiga arrangemangen.

Slutligen måste den övergripande strategin för migration och rörlighet genomföras på ett effektivt sätt och genomförandet måste innefatta en övervakningsprocess. En **rapport om den övergripande strategin för migration och rörlighet** bör antas vartannat år med början i juni 2013. Den bör grundas på information från medlemsstaterna, EU-delegationerna, EU-organen och partnerländerna och det ska vara kommissionen i samarbete med utrikestjänsten som ansvarar för att den läggs fram.

Syftet med rapporten ska vara att övervaka de politiska mål som anges i detta meddelande och att täcka alla betydande EU-processer för dialog och samarbete. Den ska innehålla en bedömning av framstegen inom alla fyra pelarna i den övergripande strategin för migration och rörlighet och i fråga om de verktyg och instrument som används, genom en jämförbar metod för bedömning som kan visa förändringen över tid. Rapporten ska omfatta en bedömning av om och hur målen har uppfyllts och rekommendationer för framtiden. Information om framstegen inom de olika dialogerna, partnerskapen om rörlighet och de gemensamma agendorna om migration och rörlighet bör samlas in och spridas systematiskt, bland annat på en särskild **webbplats för den övergripande strategin för migration och rörlighet** (med ett offentligt och ett EU-internt gränssnitt, som även bör syfta till att utveckla ett nätverk av nationella kontaktpunkter i EU). Ett specifikt **stödprojekt för den övergripande strategin för migration och rörlighet** skulle kunna inrättas för detta syfte.

#### **Rekommendationer:**

- Den övergripande strategin för migration och rörlighet bör även i fortsättningen stödjas av **en blandning av ömsesidigt förstärkande finansiella instrument**, som tillhandahålls av både EU och dess **medlemsstater**.
- På EU-nivå bör dessa instrument inbegripa de **geografiska och tematiska externa instrumenten**, den **framtida asyl- och migrationsfonden** och den **framtida fonden för inre säkerhet**.
- För att garantera öppenhet och förbättra genomförandet bör resultaten från den övergripande strategin för migration och rörlighet presenteras vartannat år i en **framstegsrapport**, och spridas vidare genom en **särskild webbplats**.

#### **SLUTSATSER**

EU står inför **en rad utmaningar och möjligheter** när det gäller migration och rörlighet. För att EU ska kunna öka sitt välstånd måste man stärka sin konkurrenskraft och kunna locka till sig talanger och investeringar. För att hantera rörlighet under säkra förhållanden måste EU fortsätta sina prioriterade dialoger och sitt samarbete med partnerländerna i och utanför grannskapsområdet. För att kunna erbjuda internationellt skydd till dem som behöver det, och för att förbättra migrationens och rörlighetens utvecklingseffekter för partnerländerna måste EU vara en ledande aktör i den globala hanteringen av dessa frågor.

Kommission är förvissad om att de policyförslag och operativa åtgärder som föreslås i detta meddelande kommer att göra det möjligt för EU och dess medlemsstater att hantera dessa utmaningar.

På grundval av den omfattande, politiska och rättsliga ram för migration och rörlighet som presenterades av kommissionen i meddelandena den 4 och 24 maj 2011, och på grundval av sex års erfarenheter från tillämpningen av den föregående strategin, är kommissionen nu övertygad om att det är dags för EU att fundera på hur denna ram ska **befästas** som själva grundstommen i EU:s externa migrationspolitik. För att nå detta mål bör den övergripande strategin vara grundligt befäst i **EU:s övergripande utrikespolitik**, inbegripet **utvecklingssamarbetet**, och anpassas bättre till EU:s inrikespolitiska prioriteringar. I linje med Lissabonfördraget måste EU tala med en röst även när det gäller den externa migrationspolitiken.

För att strukturera och underlätta denna process behöver unionen en överenskommen strategisk policyram som är tydlig, konsekvent och lätt att kommunicera. EU kan bara stå bättre rustat för att kunna hantera migrationsfrågorna på hemmaplan och globalt om man ytterligare förstärker dialogen och samarbetet med partnerländerna.

Kommissionen anser att EU:s nya övergripande strategi för migration och rörlighet representerar den strategiska ram som krävs för att skapa **mervärde** för EU:s och medlemsstaternas åtgärder på detta område. Den kan hantera EU:s problem och strävanden på området migration och rörlighet på ett effektivare sätt än de enskilda medlemsstaterna. Den ger värdefullt stöd och uppmuntran till medlemsstaternas bilaterala och nationella politik på detta område. Kommissionen, utrikestjänsten och medlemsstaterna måste samarbeta nära för att försäkra sig om ett konsekvent agerande inom denna gemensamma EU-ram.

## BILAGA

### SLUTSATSER I ARBETSDOKUMENTET FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR OM MIGRATION OCH UTVECKLING

Att maximera de **positiva effekterna av migration** för partnerländernas utveckling (såväl ursprungsländer som destinationsländer) och samtidigt **begränsa de skadliga konsekvenserna**, kommer att förbli en central prioritering för den övergripande strategin för migration och rörlighet. Ett mer migrantcentrerat tillvägagångssätt kommer att användas, utan att man för den skull underskattar det ansvar som partnerländerna har för att utforma en adekvat politik. När det gäller den traditionella agendan för migration och utveckling har betydande resultat redan uppnåtts, men det återstår fler utmaningar och de kommer även att tas itu med.

Migration är nu en integrerad del av flera **nationella och regionala utvecklingsstrategier**. Flera partnerländer och regioner har fått stöd för att utveckla och genomföra sina egna migrationsstrategier, för att samla in och analysera uppgifter om migration och för att bygga upp kapaciteten i de relevanta institutionerna. EU kommer att fortsätta stödja dessa ansträngningar att hantera migration inom en sammanhängande utvecklingsram och i linje med lokala betingelser och prioriteringar.

Utvecklingsmålen beaktas i allt större utsträckning i EU:s och partnerländernas migrationspolitik. Samtidigt tas allt större hänsyn till migrationsdimensionen i utvecklingsstrategierna. EU kommer att fortsätta främja agendan för **konsekvens i utvecklingspolitiken**, med syftet att identifiera och hantera eventuella inkonsekvenser i EU:s och medlemsstaternas lagstiftning och politik, och att arbeta för att stärka tredjeländernas kapacitet och mekanismer på detta område.

EU erkänns allmänt som en ledande intressent på internationell nivå när det gäller att underlätta billigare och säkrare privata **penningförsändelser** till utvecklingsländer och samtidigt bidra till deras inverkan på utvecklingen. Europeiska kommissionen har inlett en studie för att få fram nya rekommendationer och bedöma hur ändamålsenlig och genomförbar en gemensam EU-portal för penningförsändelser skulle kunna vara. Större ansträngningar bör dessutom ägnas dels åt kapacitetsuppbyggnad för att stödja de partnerländer som är intresserade av att utforma rättsliga ramar, dels åt att främja finansiell kunskap, nya tekniker och tillgång till krediter för att stimulera produktiva investeringar och sysselsättningsskapande. Ett årligt forum för penningförsändelser (antingen formellt eller informellt) kan vara värt att överväga. I varje fall kommer det att krävas mer informationsutbyte mellan EU:s medlemsstater och kommissionen om projekten när det gäller penningförsändelser, för att undvika dubbleringar och identifiera bästa metoder.

EU har ökat sina ansträngningar för att stödja och arbeta tillsammans med Europabaserade **diasporagrupper** som vill bidra till utvecklingsprojekt i ursprungsländerna. Unionen stöder även i allt högre grad liknande insatser från partnerländernas sida. EU kommer att fortsätta arbeta på att inrätta en databas med diasporaorganisationer som har sin bas i medlemsstaterna för att i högre grad kunna engagera dem i en politisk dialog och sprida information. EU kommer att fortsätta att investera i att stärka deras bidrag till utvecklingen och kommer även att sträva efter att utnyttja partnernas kunskaper och expertis på ett bättre sätt, bland annat för att stötta entreprenörer och små och medelstora företag. Dessutom kommer unionen att utvärdera hur man ska kunna bidra mer till att skapa ett mervärde av migranternas kunskaper



och färdigheter i deras ursprungsländer och huruvida man ska stödja frivilliga diasporaorganisationer och diasporafonder som inrättats av partnerländerna.

En del framsteg har gjorts när det gäller att bekämpa kompetensflykt, särskilt inom vårdsektorn, samtidigt som stödet till arbetsmarknadspolitik och anständiga arbetsvillkor i partnerländerna är en annan huvudstrategi för att hjälpa dem att locka till sig och behålla kvalificerad arbetskraft. EU kommer att fortsätta att analysera exempel på tillförsel av kompetens och utvärdera hur man ska skala upp framgångsrika sådana och hur man ska undvika kompetenslöseri. En möjlighet att överväga vore att inkludera strategier för att hålla kvar kvalificerad arbetskraft i de politiska dialogerna om migration med partnerländerna.

**Cirkulär rörlighet** har uppmuntrats genom flera lagstiftningsåtgärder på nationell nivå och EU-nivå och genom specifika projekt. Bättre **möjligheter att överföra socialförsäkringsförmåner** bör framhållas som ett huvudincitament för cirkulär migration och mer allmänt för laglig rörlighet bland arbetskraften. EU och dess medlemsstater bör fortsätta inrätta rättsliga ramar som medger tillstånd till flera inresor och perioder av frånvaro från landet man tillfälligt bor i, så att vinsterna med migration kan maximeras såväl för migranter som för ursprungs- och destinationsländerna.

Utöver den traditionella agendan arbetar EU för att inrätta ett mer övergripande ramverk som ska stötta och följa migranterna längs migrationsvägen, och som även ska beakta de sociala konsekvenserna av migration.

Detta innefattar hantering av utvandringsflödenas konsekvenser i ursprungsländerna, särskilt genom att öka kunskaperna om och mildra de negativa effekter som drabbar **kvarlämnade barn och familjer** och genom att beakta de potentiellt negativa sociala effekterna av penningförsändelser för familjer och samhällen. EU stöder även ytterligare ansträngningar för hållbart återvändande, bland annat genom att säkra försörjningsmöjligheter och återanpassning på den nationella arbetsmarknaden.

Denna strategi innefattar skydd för **de mänskliga rättigheterna för alla migranter** i transit genom fokusering på följande: skydd för utsatta migranter (ensamkommande barn, asylsökande, offer för människohandel, strandade båtflyktingar osv.); kvinnors särskilda behov; stöd till kapacitetsuppbyggnad för de rättsvårdande styrkorna och rättssystemet; stöd till förebyggande, skydd mot och beivrande av brott och kränkningar av de mänskliga rättigheterna som begås mot migranter, inbegripet de irreguljära; samt garantier för anständiga levnadsvillkor för migranter i mottagningsanläggningar i tredjeländer.

Att öka ansträngningarna för att förbättra migranternas **integrering** i destinationsländerna är en huvudkomponent i denna strategi eftersom den är kopplad till diasporagruppernas nätverk och flödena för handel, kompetens och investeringar. Förståelsen för social integration och anpassning av socialpolitiken (särskilt på hälso- och utbildningsområdena), ekonomi och arbetsmarknadsintegration samt kampen mot främlingsfientlighet och social utslagning måste förbättras, liksom insatserna på dessa områden. I detta sammanhang bör de ofrivilliga migranternas särskilda behov integreras bättre i tredjeländernas utvecklingspolitik.

För att effektivisera det operativa samarbetet och för att uppnå dessa mål kommer det att göras insatser dels för att **stötta EU-delegationerna**, bland annat genom specifik utbildning och utbyte av kunskap och erfarenheter i migrationsfrågor, dels för att bättre samordna och mobilisera EU:s tillgängliga finansiella instrument, bland annat genom mer utbyte med medlemsstaterna om deras egna migrations- och utvecklingsprojekt.

Det samråd som kommissionen nyligen höll bekräftar att den verklighet och de utmaningar som partnerländerna står inför när det gäller kopplingen mellan utveckling och migration är mycket mer omfattande och komplex än de politiska områden som hittills har tagits upp.

Migration spelar en mycket viktig roll för tredjeländers utveckling. Flera regeringar har delvis baserat sin modell för ekonomisk utveckling på in- eller utvandring, utan att beakta vare sig dess ekonomiska och sociala kostnader och konsekvenser eller dess förväntade bidrag till tillväxt och hållbar utveckling. Många tredjeländer står inför migrationsflöden som är viktiga för deras ekonomi, men saknar en strukturerad och målinriktad politisk ram för detta. Det finns dessutom ofta bristande kunskaper om synergier och det inbördes beroendet mellan migrationspolitiken och annan politik, som inrikespolitiken för sysselsättning eller handelsavtal. En annan sak som ofta förbises är även att stora delar av den offentliga politiken påverkar migrationsmönstren. I händelse av kriser eller konflikter blir det svårt att hantera variationer i flödena och det kan destabilisera ekonomin och försvaga den sociala sammanhållningen. Den informella sektorns dominans i många utvecklingsländer bidrar till att många anlitar irreguljära arbetstagare med alla de problem detta innebär i fråga om exploatering, människohandel, smuggling och sociala konsekvenser (t.ex. ”social dumpning”).

Det finns ett växande behov av att främja en **migrationshantering** som på alla nivåer tar hänsyn till utvecklingsperspektivet och att förbättra förståelsen av sambanden mellan migration och utveckling, och detta gäller såväl inom migrations- eller asylpolitiken som inom andra sektorer som kan inverka på eller påverkas av migration. Diskussionerna kring dessa aspekter bör stämma överens med arbetsprogrammet för en konsekvent politik för utveckling samt beakta partnerländernas aktuella behov.