



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.11.2011
KOM(2011) 743 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

En samlet strategi for migration og mobilitet

{SEK(2011) 1353 endelig}

INDLEDNING

Globaliseringen, den demografiske udvikling og samfundsmæssige forandringer har indvirkning på Den Europæiske Union, dens medlemsstater og lande rundt omkring i verden. De Forenede Nationer skønner, at der på verdensplan er 214 millioner internationale migranter og yderligere 740 millioner interne migranter. Der er 44 millioner tvangsfordrevne. Omkring 50 millioner mennesker skønnes at **leve og arbejde illegalt i udlandet**¹. **Dialog på globalt plan** kan adressere nogle af de fælles udfordringer og anliggender. Det er imidlertid på det **regionale, nationale og lokale niveau**, at den enkelte og alle de berørte kan udnytte de muligheder, migrationen og mobiliteten frembyder.

Migrationen indtager nu en central plads øverst på EU's politiske dagsorden. Det arabiske forår og begivenheder i den sydlige del af Middelhavet i 2011 understregede yderligere EU's behov for en **kohærent og samlet migrationspolitik**. Kommissionen har allerede fremlagt en række politikforslag og operationelle foranstaltninger vedrørende migration, mobilitet, integration og international beskyttelse i sine meddelelser af 4. og 24. maj 2011². Disse forslag blev godkendt uden forbehold af Det Europæiske Råd i juni i år³, og EU har siden da truffet **umiddelbare foranstaltninger** ved i starten af oktober at indlede dialoger med **Tunesien og Marokko** om migration, mobilitet og sikkerhed og ved at iværksætte de nødvendige forberedelser til at indlede en dialog med **Egypten**. Der vil blive indledt lignende dialoger med andre lande i den sydlige middelhavsregion, navnlig **Libyen**, så snart den politiske situation tillader det. Dialogerne gør det muligt for EU og partnerlandene at føre brede drøftelser om alle aspekter ved deres mulige samarbejde om forvaltning af migrationsstrømmene og personers bevægelighed med henblik på at etablere **mobilitetspartnerskaber**.

Kommissionen påpegede i sin meddelelse af 4. maj EU's behov for at **styrke sin eksterne migrationspolitik** ved at etablere partnerskaber med tredjelande, der adresserer spørgsmål vedrørende migration og mobilitet på en sådan måde, at samarbejdet er til gensidig gavn for parterne. Til dette formål og under hensyn til Stockholmprogrammet og handlingsplanen⁴ under dette program blev Kommissionen i Det Europæiske Råds junikonklusioner opfordret til at fremlægge en **evaluering af den samlede migrationsstrategi** og udstikke kursen til fastlæggelse af mere konsekvente, systematiske og strategiske rammer for EU's forbindelser med alle relevante tredjelande. Dette bør omfatte specifikke forslag til udvikling af EU's centrale partnerskaber, idet EU's nabolande prioriteres under ét.

Hertil kommer, at de europæiske lande på trods af den nuværende økonomiske krise og arbejdsløshed står over for arbejdsmarkedsmangler og job, der i visse sektorer ikke kan besættes af de nationale arbejdsstyrker, f. eks. inden for sundhedssektoren, videnskab og teknologi. Den langsigtede aldring i Europa forventes at halvere forholdet mellem personer i

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

² KOM(2011) 292/3 Meddelelse: En dialog om migration, mobilitet og sikkerhed med landene i det sydlige middelhavsområde.

³ Se konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 23.-24. juni 2011.

⁴ Stockholmprogrammet: Rådsdokument 17024/09 vedtaget af Det Europæiske Råd den 1.-2.12.2009. http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm. Handlingsplan for gennemførelse af Stockholmprogrammet, KOM(2010) 171 endelig af 20. april 2010: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm.

den arbejdsdygtige alder (20-64 år) og personer på 65 og derover i de kommende 50 år. Migration er allerede af stor betydning i EU, og nettomigrationen bidrog med 0,9 millioner personer eller 62 % af den samlede befolkningstilvækst i 2010. Alle indikatorer viser, at visse supplerende og specifikke kompetencer, der er nødvendige i fremtiden, måske kun ville kunne findes uden for EU⁵.

Dette har været konteksten for EU's samlede emigrationsstrategi siden dens vedtagelse i 2005. Den blev fastlagt med henblik på at adressere alle relevante aspekter ved migrationen på en **afbalanceret og vidtspændende måde** i partnerskab med tredjelande. Den samlede strategi blev evalueret i første halvdel af 2011 gennem en offentlig onlinehøring og flere specifikke høringsmøder⁶. Høringerne bekræftede merværdien ved den samlede strategi og de værdifulde resultater, den har givet. De viste også, at der var behov for øget politikkoherens i forhold til andre politikområder og øget tematisk og geografisk balance. Den samlede strategi bør derfor i større omfang afspejle **EU's strategiske mål** og omsætte dem til konkrete forslag til dialog og samarbejde, navnlig med nabolandene i syd og øst, Afrika, udvidelseslandene og med andre strategiske partnere.

For at høste de fordele, en velforvaltet migration kan give, og adressere udfordringerne ved nye migrationstendenser vil EU skulle tilpasse sine politikrammer. Denne meddelelse redegør for en **revideret samlet strategi for migration og mobilitet (SSMM)**, der skal sikre, at dette mål nås.

1. CENTRALE MÅL

Den samlede strategi skal være **mere målrettet og effektiv** og være karakteriseret ved en stærkere sammenhæng mellem og tilpasning til relevante EU-politikker, og der skal ligeledes være en stærkere sammenhæng mellem disse politikkers **eksterne og interne dimensioner**.

Mobilitet for tredjelandstatsborgere på tværs af EU's eksterne grænser er i den henseende af strategisk betydning. Den omfatter mange forskellige situationer og grupper af personer, f.eks. korte besøg, turister, studerende, forskere, forretningsfolk og besøgende familiemedlemmer. Der er således tale om et meget bredere begreb end migration. Mobilitet og visumpolitik hænger sammen, og der blev således i 2009 udstedt ca. 11 millioner visaer af de medlemsstater, der udsteder Schengenvisaer. Som påpeget i Kommissionens meddelelse af 4. maj 2011⁷ er visumpolitikken et vigtigt instrument i en fremsynet mobilitetspolitik. Det er derfor nu nødvendigt at tage behørigt hensyn til sammenhængen mellem EU-visumpolitikken for korte ophold, medlemsstaternes nationale politikker vedrørende lange ophold og den samlede migrationsstrategi. Dette er én væsentlig årsag til at udvide rækkevidden for denne politikramme, således at den kommer til at omfatte mobilitet og bliver til en samlet strategi for migration **og mobilitet** (SSMM).

De nuværende (og mulige kommende) **visumdialoger**, der er iværksat af EU, bør derfor vurderes tilbundsgående inden for **de bredere SSMM-rammer**. Formålet er at sikre, at partnerlandene inden lempelse eller fjernelse af visumforpligtelser opfylder en række specifikke krav, herunder på områder som asyl, grænseforvaltning og illegal migration. Denne proces kan sikre mobilitet inden for sikre rammer.

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

⁶ http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm.

⁷ KOM(2011) 292/3.

Den samlede strategi skal i endnu højere grad knyttes sammen med og integreres i EU's **eksterne politikker**. Den samlede strategi skal fastlægges inden for de bredest mulige rammer og udgøre **den overordnede ramme for EU's eksterne migrationspolitik**, og den skal supplere andre og bredere mål, der forfølges med EU's udenrigspolitik og udviklingssamarbejdet⁸. Der er gjort betydelige fremskridt i denne retning siden 2005, men der er behov for en større indsats for fuldt ud at udnytte alle potentielle synergier mellem disse politikker og i forhold til handelspolitikken. Den Europæiske Union og dens medlemsstater bør udvikle strategier og programmer, der adresserer migration og mobilitet, udenrigspolitik og udviklingsmål på en sammenhængende og integreret måde. Oprettelsen af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil bør kunne lette anvendelsen af de forskellige EU-politikker og –redskaber på en kohærent måde.

SSMM'en er baseret på **migrations- og mobilitetsdialogerne**, og de bør standardiseres mest muligt. De vil blive gennemført som led i de bredere rammer for bilaterale forbindelser og bilateral dialog (f. eks. strategiske partnerskaber, associeringsaftaler eller partnerskabs- og samarbejdsaftaler, fælles samarbejdsråd eller JLS-underudvalg). Dialogerne skal fortsættes både gennem **regionale processer** og på **bilateralt/nationalt plan** med centrale partnerlande. Hvor det er relevant, skal de gennemføres i overensstemmelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dialogerne skal bygge på **fortsat politisk styring** gennem møder på højt plan og højt embedsmandsplan, handleplaner, samarbejdsinstrumenter og overvågningsmekanismer, hvor det er relevant. De bør desuden fortsættes på lokalt plan, navnlig inden for rammerne af politikdialogen/den politiske dialog, via **EU-delegationerne**.

Migration og mobilitet inden for rammerne af **Europa 2020-strategien** tager sigte på at bidrage til EU's **vitalitet og konkurrenceevne**. Det er en **strategisk prioritet** for Europa at sikre en tilpasningsdygtig arbejdsstyrke med de nødvendige kompetencer, som med succes kan ledsage de demografiske og økonomiske ændringer. Der er også et stort behov for at gøre politikkerne til **integrering** af migranter på arbejdsmarkedet mere effektive. De politikker, der anvendes nu, skal revideres og gøres mere effektive, nu hvor EU står over for presserende arbejdsmarkedsudfordringer - navnlig manglende kompetencer og alvorlige paradoksproblemer. Arbejdsmarkedsstrategier til opfyldelse af behovene for og fremme af integrationen af legale migranter bør drøftes med medlemsstaterne og indgå i dialogen med partnerlandene, hvis der er gensidige interesser. Der skal også føres en **dialog med den private sektor og arbejdsgiverne** for at undersøge, hvorfor det er vanskeligt at besætte visse stillinger og for at undersøge mulighederne med en politik for legal immigration, der er mere efterspørgselsafhængig. **Muligheder for at overføre sociale rettigheder og pensionsrettigheder** kan også være med til at lette mobilitet og pendlermigration og tilskynde til ikke at tage illegalt arbejde, og de bør derfor forbedres. Tættere samarbejde mellem medlemsstaterne om koordinering af socialsikring i forhold til tredjelande vil medvirke til sikre fremskridt på dette område. Kommissionen har i 2012 til hensigt at fremlægge en grønbog om politikker, der er nødvendige for en effektiv inkorporering af den økonomiske migration i EU's strategiske overvejelser omkring beskæftigelse og vækst.

Uddannelse spiller en central rolle for en succesfuld integrering af migranter i samfundet og på arbejdsmarkedet. Der skal gøres mere plads til politikker for livslang læring i forbindelse med migration og mobilitet.

⁸ Se f.eks. Europa-Kommissionens meddelelse KOM(2011) 637 om forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik: en dagsorden for forandring.

Anbefalinger

- Den **samlede migrations- og mobilitetsstrategi (SSMM'en)** bør betragtes og fremmes som **den overordnede ramme for EU's eksterne migrationspolitik**, der er baseret på et reelt partnerskab med tredjelande og adresserer migrations- og mobilitetsspørgsmål på en **vidtspændende og afbalanceret** måde. Der skal med SSMM'en tages hensyn til de muligheder og udfordringer, som EU skal tage fat på med sin migrationspolitik, og strategien skal omfatte **støtte til partnere**, således at de kan adressere deres egne migrations- og mobilitetsprioriteter ud fra de givne regionale omstændigheder og rammer.
- SSMM'en bør tilvejebringe vidtspændende rammer for forvaltning af migration og mobilitet sammen med partnerlandene på en måde, der er kohærent og til gensidig gavn, gennem politikdialog og tæt praktisk samarbejde. Den skal være et fast element i **EU's overordnede udenrigspolitik**, herunder i **udviklingssamarbejdet**, og være i passende overensstemmelse med **EU's interne politikprioriteter**.
- SSMM'en skal hvile på **migrations- og mobilitetsdialoger**. De udgør den grundlæggende proces, hvorved EU's migrationspolitik omsættes til EU's eksterne forbindelser. De tager sigte på udveksling af oplysninger, afgrænsning af fælles interesser og opbygning af tillid og engagement som grundlag for operationelt samarbejde til gensidig gavn for Den Europæiske Union og dens partnere.
- SSMM'en bør gennemføres i fællesskab af Europa-Kommissionen, EU-udenrigstjenesten, herunder EU-delegationerne, og EU's medlemsstater – i overensstemmelse med de respektive institutionelle kompetencer.

2. PRIORITEREDE EMNER

Mellemfolkelige kontakter gennem uddannelse, handel og erhvervsaktiviteter, kulturel udveksling, turisme eller familiemedlemmer, der aflægger besøg på tværs af landegrænser, præger i meget høj grad den tid, vi lever i. God forvaltning af **migration og mobilitet** for tredjelandstatsborgere kan på daglig basis medvirke til at fremme udviklingen for millioner af mennesker og herunder øge EU's konkurrenceevne og berige EU-landene. Dette gør den samlede strategi til et centralt redskab for Den Europæiske Union og dens medlemsstater. Med et stadigt mere globalt arbejdsmarked for de højtuddannede er der allerede hård konkurrence om talent. I dialogen og samarbejdet med tredjelande bør der også lægges vægt på, at der er behov for kontrolleret migration og mobilitet. Uden velfungerende grænsekontrol og mindre **illegal migration** og en effektiv politik for tilbagevenden vil det ikke være muligt for EU at øge mulighederne for legal migration og mobilitet. Legitimiteten for enhver politikramme hviler herpå. Migranternes trivsel og integration afhænger i stor grad heraf. EU vil øge sin indsats for at forebygge og begrænse menneskehandel. EU vil fortsætte med at øge effektiviteten ved sine eksterne grænser under hensyntagen til fælles ansvarlighed, solidaritet og øget praktisk samarbejde. EU vil også styrke sit operationelle samarbejde om kapacitetsopbygning med sine partnerlande.

EU og medlemsstaterne bør også gå i forreste række med hensyn til at fremme global ansvarsdeling baseret på Genève-konventionen om flygtninge og i tæt samarbejde med FN's Højkommissariat for Flygtninge samt andre relevante agenturer og tredjelande. EU er allerede aktivt engageret i at yde støtte til **international beskyttelse**, men **den eksterne dimension ved asyl** skal have mere synlighed i samspil med EU's partnere. Rådet påpegede i sine

konklusioner også tilsagnet om at styrke EU-asylpolitikkenes eksterne dimension og understregede i den henseende betydningen af regionale beskyttelsesprogrammer⁹.

God forvaltning af migrationen vil også give store **udviklingsfordele**. Erfaringerne viser, at migranthusholdninger kan øge deres velfærd gennem muligheder i udlandet for at erhverve nye kvalifikationer og erhvervsfaring. Migration og mobilitet kan også fremme udenlandske direkte investeringer og handelsforbindelser, navnlig under hensyn til den rolle diasporasamfundene spiller. De lande, som migranterne kommer fra, og immigrationslandene har således en interesse i at arbejde sammen om at sikre størst mulig gevinst ved overførsel af penge, knowhow og innovation. Man bør fuldt ud anerkende de muligheder, migranterne har for at bidrage til udviklingen i deres oprindelseslande, og dette potentiale bør søges udnyttet ved en lang række foranstaltninger, men der bør også gøres bestræbelser for at modvirke hjerneflugt og hjernespild og fremme hjernemobilitet.

Disse **fire emner** – legal migration og mobilitet, illegal migration og menneskehandel, international beskyttelse og asylpolitik samt maksimering af migrationens og mobilitetens indvirkning på udviklingen – bør indgå i SSMM'en som en af dens **fire søjler**. Hvis EU skal bestræbe sig på mere systematisk at lette og forvalte migration og **mobilitet**, bør dette sidstnævnte aspekt være synligt i søjlerne vedrørende legal migration og migration og udvikling. Det er af central betydning at tage kampen op mod **menneskehandel**, og det bør være en synlig dimension i forbindelse med søjlen vedrørende illegal migration. Formålet med at anvende en vidtspændende tilgang under SSMM'en berettiger til i højere grad at fokusere på **international beskyttelse og asyl** som en af dens søjler.

SSMM'en bør også fokusere på migranter. I bund og grund drejer forvaltning af migration sig ikke om "strømme", "migrantunderlag" og "ruter", men derimod om mennesker. For at være relevante, effektive og bæredygtige skal politikkerne være udformet således, at de adresserer de berørte personers forhåbninger og problemer. Migranter bør derfor have mulighed for at få adgang til alle nødvendige oplysninger om deres muligheder, rettigheder og forpligtelser. Kommissionen har åbnet en **EU-indvandringsportal**, som omfatter denne type oplysninger og andre foranstaltninger.

Migranternes menneskerettigheder har en tværgående dimension, som er af relevans for alle SSMM'ens fire søjler. Der bør i særlig grad fokuseres på at beskytte og yde bistand til **sårbare migranter**, f.eks. ikke-ledsagede mindreårige, asylsøgere, statsløse og ofre for menneskehandel. Dette er også ofte en prioritet for migranternes oprindelseslande. Respekten for EU's charter om grundlæggende rettigheder er et vigtigt element i EU's migrationspolitikker. Konsekvenserne af initiativer om grundlæggende rettigheder, der tages inden for rammerne af SSMM'en, skal evalueres grundigt. Der vil også skulle gøres mere for at forklare EU's lovgivning, herunder direktivet om en kombineret tilladelse, over for EU's partnere og migranter.

Den migrantcentrerede tilgang bør hvile på og anvendes på grundlag af en **styrket dialog med diasporaen**, migrantgrupper og relevante organisationer. Denne dialog bør omfatte menneskerettighedsspørgsmål i relation til migranter i EU og, navnlig, i tredjelande. Hvor det er hensigtsmæssigt, bør samarbejde om dette indgå i dialog og samarbejde om alle fire søjler i SSMM'en.

⁹ Rådet for Den Europæiske Union, Rådets konklusioner om grænser, migration og asyl, den 9. og 10. juni 2011.

Med Stockholmprogrammet blev det endelig anerkendt, at **klimaændringerne** udgør en global udfordring, som i stigende omfang er årsag til migration og fordrivelse, og Kommissionen blev i forbindelse med dette program opfordret til at fremlægge en analyse af dette fænomen, som går længere end til blot at se på dens potentielle indvirkning på immigrationen i Den Europæiske Union. Det bør betragtes som en **del af den globale strategi** at adressere miljøforårsaget migration, herunder ved **tilpasning** til de negative konsekvenser af klimaændringer.

Anbefalinger

- SSMM'en bør hvile på **fire lige vigtige søjler**:
 - (1) forvaltning og fremme af **legal migration og mobilitet**
 - (2) forebyggelse og begrænsning af **illegal migration og menneskehandel**
 - (3) fremme af **international beskyttelse** og styrkelse af **asylpolitikens** eksterne dimension
 - (4) maksimering af migrationens og mobilitetens **udviklingseffekt**.
- SSMM'en bør **fokusere på migration**. Den skal være baseret på det princip, at migranten er i centrum for analysen og alle foranstaltninger og skal gives mulighed for at opnå sikker mobilitet
- **Migranternes menneskerettigheder** er et tværgående spørgsmål i SSMM'en, eftersom det er relevant for alle fire søjler. SSMM'en bør styrke respekten for grundlæggende rettigheder og menneskerettighederne for migranter i både oprindelses-, transit- og immigrationslandene.

3. GEOGRAFISKE PRIORITETER

Den samlede strategi bør ikke begrænses i geografisk henseende. Det er en **generel strategi** og en **metode**. Hvad der vil være forskelligt i regionerne, er omfanget af strategiens anvendelse og sammensætningen af de anvendte redskaber. EU bør sikre en kohærent tilgang ved anvendelsen af disse instrumenter i overensstemmelse med sine mål og sin overordnede politikdialog med tredjelande. **Differentieringsprincippet** betyder, at EU vil søge et tættere samarbejde med de partnere, der deler interesser med, og som er rede til at indgå gensidige forpligtelser i forhold til EU og EU-medlemsstaterne. Nye initiativer vil blive evalueret i lyset af EU's nuværende regionale og bilaterale prioriteter.

Regionale dialoger

Der er med tiden blevet sat gang i et stort antal **regionale og subregionale dialog- og samarbejdsprocesser**. Visse af dem startede uden en direkte EU-forbindelse, men er gradvist blevet udbygget og har nu en EU-dimension. Andre af dem vedrører kun et meget begrænset antal EU-medlemsstater. Nogle af disse processer overlapper hinanden. Dette er ikke holdbart - hverken set fra et politisk eller finansielt synspunkt eller med hensyn til menneskelige ressourcer. Der er behov for **en bedre afgrænsning af de geografiske prioriteter**, som er på linje med EU's overordnede udenrigspolitik og afpasset efter de aktuelle tendenser i migrationen mod Den Europæiske Union og dens medlemsstater.

Den første prioritet bør være **EU's nabolande**, navnlig i det **sydlige middelhav**¹⁰ og de lande, der er omfattet af **det østlige partnerskab**¹¹, hvor migrationen og mobilitetsdimensionerne er vævet tæt sammen med bredere politisk, økonomisk, socialt og sikkerhedsmæssigt samarbejde med dialoger, der finder sted både i regional kontekst og på bilateralt plan. Målet bør være systematisk at bevæge sig frem mod **stærke, tætte partnerskaber**, der bygger på gensidig tillid og fælles interesser, og som baner vejen for yderligere regional integration.

Hvad angår mere målrettede migrationsdialogprocesser med et bredere geografisk sigte, bør der for det andet i syd foretages en prioritering af det **strategiske EU-Afrika-partnerskab** vedrørende migration, mobilitet og beskæftigelse¹². Mod øst bør hovedprioriteten være Pragprocessen¹³. Disse to processer vil skulle konsolideres yderligere som de **centrale regionale rammer** for SSMM-dialogen. Dette bør fremmes ved hjælp af passende støtteprogrammer.

Disse regionale processer vil for det tredje blive suppleret af **eksisterende, specifikke subregionale processer**, der i videst muligt omfang skal tilpasses de overordnede rammer. I syd vedrører dette **Rabatprocessen**¹⁴ (for det vestlige Afrika) og mulige yderligere subregionale rammer for **Afrikas Horn/Østafrika** (skal undersøges yderligere). I øst er det nødvendigt at adressere overlappningen mellem **Prag-** og **Budapestprocesserne**¹⁵, således at **de supplerer hinanden** bedre **geografisk**. Efter det tyrkiske formandskabs initiativ i 2010 til at inkludere **silkevejlandene** i Budapestprocessen, er den blevet endnu mere relevant for EU som en unik platform for uformel dialog med centrale oprindelses- og transitlande. Det kunne være på tide med en velplanlagt fornyet fokus for alle aktiviteter under denne proces på silkevejlandene og muligvis andre asiatiske lande.

Dialogen om migration mellem EU og landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet (**EU-AVS-dialogen**) vil endelig blive udbygget med fokus på styrkelse af de operationelle aspekter ved gennemførelsen af artikel 13 i Cotonou-samarbejdsaftalen. Migrationsdialogen mellem **EU og Latinamerika og den vestindiske region** er af nyere dato, og den skal føres videre for at tage hensyn til en stadigt vigtigere region. Man bør undersøge måder, hvorpå der kan etableres et Bruxellesbaseret forum med henblik på at gøre migrationsdialogen mellem EU og de relevante **asiatiske lande** mere effektiv og vidtspændende, eftersom EU-Asien-dialogen om migration forventes at blive stadigt vigtigere.

Bilaterale dialoger

EU-udvidelsen forbliver en separat vej frem, hvor en forpligtende proces hjælper kandidatlande og potentielle kandidatlande med at tilpasse deres nationale politikker og lovgivningsrammer til EU-lovgivningen. **Tyrkiet og landene på Vestbalkan** er i færd med at udvikle tætte partnerskaber og samarbejde med EU om migration og mobilitet. Dialogerne om migrations- og mobilitetsspørgsmål med disse lande er allerede intense, og det vil de være frem til den egentlige tiltrædelse.

¹⁰ Marokko, Algeriet, Tunesien, Libyen og Egypten.

¹¹ Ukraine, Belarus, Moldova, Georgien, Armenien og Aserbajdsjan.

¹² Partnerskab mellem EU og 53 afrikanske stater.

¹³ Proces, der omfatter EU og 19 lande i øst (Vestbalkan, Østeuropa, Rusland, Centralasien, det sydlige Kaukasus og Tyrkiet).

¹⁴ Proces, der omfatter EU og 27 lande i Vest-, Nord- og Centralafrika.

¹⁵ Konsultativt forum omfattende mere end 50 lande og 10 internationale organisationer, herunder Kina, Bangladesh, Pakistan, Afghanistan, Iran, Irak, Syrien, Tyrkiet og landene i Centralasien.

Rusland er et centralt partnerland for EU. Der er på det seneste gjort meget positive fremskridt inden for migration og mobilitet gennem etablering af en dialog mellem EU og Rusland om migration og fastlæggelse af fælles skridt inden for rammerne af dialogen om visumliberalisering.

Kommissionen foreslår at styrke migrations- og mobilitetsdialogen og det operationelle samarbejde med store globale/regionale økonomier i øst (**Indien** og **Kina**) og i syd (**Nigeria** og **Sydafrika**) samt med andre udviklingslande, som EU deler gensidige interesser med, når der anses at være mulighed herfor.

Dialogen med industrialiserede lande som f. eks. **USA**, **Canada** og **Australien** vil fortsætte med at fokusere på udveksling af information om fælles prioriteter og strategier i relation til global styring af migration og mobilitet.

SSMM'en bør også have større geografisk rækkevidde og relevans. Den bør derfor ikke kun fokusere på indvandring i EU, men også adressere migration mellem regioner, **migration inden for regioner** og **mobilitet** i andre dele af verden i de tilfælde, hvor det er relevant. Selv om denne dimension ikke nødvendigvis har en direkte indvirkning på EU, kan den imidlertid være meget relevant for visse af EU's partnere og dermed for EU's overordnede politiske dialog og samarbejdet med sådanne lande.

Den samlede strategi tilvejebringer også egnede rammer til at adressere EU's rolle i forbindelse med **styring af global migration og mobilitet**. Den samlede strategi gør det muligt for EU at tale med én stemme om migrations- og mobilitetsspørgsmål på globalt plan, navnlig inden for rammerne af det globale forum for migration og udvikling (GFMD), samtidigt med, at man begynder at skabe brede alliancer frem mod FN-dialogen på højt plan i 2013 og tiden derefter.

Anbefalinger

- SSMM'en bør **have et egentligt globalt sigte**. Dialog og samarbejde om migrationsspørgsmål bør videreføres overalt på kloden med **alle interesserede og relevante partnere** i overensstemmelse med deres og EU's respektive prioriteter.
- Der bør i forbindelse med SSMM'en foretages en høj prioritering af **regionale dialogprocesser**. De tager sigte på at forbedre dialog og samarbejde mellem oprindelseslande og transit- og bestemmelseslande og skal dække alle gensidigt relevante spørgsmål og emner på migrations- og mobilitetsområdet. Mens **EU-partnerskabet** forbliver en bred hovedprioritet, bør de overordnede regionale rammer for syd være **Afrika-EU-partnerskabet**. Mod øst bør det være **Pragprocessen**. Andre subregionale processer bør tilpasses og strømlines i overensstemmelse hermed.
- På bilateralt plan bør SSMM'en fokusere på et relativt begrænset antal nøglepartnere. Disse bilaterale dialoger **supplerer** de regionale processer og bør om muligt kobles sammen med aftaler, der dækker hele spekteret for samarbejde mellem EU og det berørte land.
- Der er med SSMM'en også mulighed for at adressere **migration inden for regionerne og mobilitet** i andre dele af verden, når det i forbindelse med dialogen konstateres, at det er relevant for at nå de opstillede mål. SSMM'en bør også gøre det muligt for EU at indtage en mere aktiv rolle i styringen af den globale migration.

4. GENNEMFØRELSESMEKANISMER

Der er siden 2005 ydet finansieringsstøtte til en værdi af 800 mio. EUR til ca. 300 migrationsrelaterede projekter i tredjelande under Europa-Kommissionens forskellige tematiske og geografiske finansielle instrumenter. Disse projekter omfatter store fælles initiativer mellem Europa-Kommissionen og FN-agenturer, Den Internationale Organisation for Migration (IOM) eller Det Internationale Center for Udvikling af Migrationspolitik (ICMPD) og adresserer en lang række internationale migrationsspørgsmål. Eksemplerne omfatter migrantservice- og resourcecentre på Vestbalkan og i Asien, AVS-observationscenteret for migration, regionale beskyttelsesprogrammer i Afrika og Østeuropa samt en lang række projekter, der støtter gennemførelsen af mobilitetspartnerskaber i Østeuropa (Moldova og Georgien) og Afrika (Kap Verde).

Tidligere hvilede SSMM'en hovedsagelig på få specifikke instrumenter: a) migrationsprofiler, som nu anvendes på verdensplan i mere end 70 lande, b) migrationsmissioner, som har fundet sted i 17 tredjelande, c) samarbejdsplatforme etableret for en begrænset periode i Etiopien og d) mobilitetspartnerskaber, der blev lanceret sammen med Moldova, Kap Verde og Georgien og senest med Armenien. De er blevet udviklet gradvist, men har uensartet relevans og betydning og ingen klar gensidig sammenhæng.

EU's eksterne migrationspolitik skal imidlertid også bygge på EU-lovgivning og **retlige instrumenter** (indtil videre ni aftaler om visumlempelse og tretten EU-aftaler om tilbagetagelse samt syv direktiver om legal og illegal migration), **politiske instrumenter** (et stort antal politikdialoger, der ofte er understøttet af handlingsplaner), **operationel støtte** og **kapacitetsopbygning** (herunder via EU-agenturer som FRONTEX, EASO og ETF og organer for teknisk bistand som f.eks. MIEUX og TAIEX¹⁶) og den omfattende **program- og projektstøtte**, der ydes til en lang række interessenter, herunder civilsamfundet, migrantsammenslutninger og internationale organisationer.

SSMM'en er baseret på hele dette spektrum af værktøjer og instrumenter, der bør anvendes struktureret og systematisk. Dette vil ske gennem **skræddersyede** bilaterale partnerskaber, der vil blive forhandlet mellem EU og hvert enkelt berørt prioriteret land.

De første rammer er **mobilitetspartnerskabet**. Mobilitetspartnerskabet er nået ud over pilotfasen og bør opgraderes og fremmes som den vigtigste ramme for samarbejde om migration og mobilitet mellem Den Europæiske Union og dens partnere med særlig fokus på **EU's nabolande**. Forslaget om at forhandle et mobilitetspartnerskab skal lægges frem, når der er gjort visse fremskridt med migrations- og mobilitetsdialogerne og under hensyntagen til den bredere økonomiske, politiske og sikkerhedsmæssige kontekst.

Mobilitetspartnerskabet udgør en samlet ramme, der sikrer, at personbevægelserne mellem EU og partnerlandene forvaltes hensigtsmæssigt. Mobilitetspartnerskabet samler alle foranstaltningerne med henblik på at sikre, at migrationen og mobiliteten er til gensidig gavn for EU og partnerlandene, og tager herunder også sigte på at øge mulighederne for arbejdskraftmobilitet.

¹⁶ FRONTEX er EU's agentur for operationelt samarbejde ved de ydre grænser. EASO er Det Europæiske Asylstøttekontor. ETF er Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut. TAIEX er et redskab for teknisk bistand og informationsudveksling, der forvaltes af Europa-Kommissionen. MIEUX (Migration EU Expertise) er et fælles initiativ for EU og ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), der tager sigte på at styrke migrationsforvaltningskapaciteten i partnerlande.

Mobilitetspartnerskabet er skræddersyet til partnerlandenes og EU-deltagernes fælles interesser og anliggender. Det nye mobilitetspartnerskab sikrer visumlempelse baseret på en tilbagetagelsesaftale, der forhandles samtidigt med partnerskabet. En **mere for mere-tilgang**, der indebærer et element af konditionalitet, bør fortsat anvendes som en måde til at øge gennemsigtigheden og fremskynde fremskridt hen imod indgåelse af disse aftaler. EU og medlemsstaterne bør på frivillig basis tilbyde en støttepakke af passende størrelse, der vedrører kapacitetsopbygning, udveksling af oplysninger og samarbejde på alle områder af fælles interesse.

Mobilitetspartnerskabet vil bidrage til at sikre, at de nødvendige betingelser er til stede for **velforvaltet migration** og **mobilitet under sikre forhold**. Under forudsætning af, at de retlige instrumenter (aftaler om visumlempelse og tilbagetagelse) og politiske instrumenter (politikdialog og handlingsplaner) anvendes effektivt, vil EU kunne overveje at tage gradvise og konditionalitetsunderlagte skridt frem mod visumliberalisering for enkelte partnerlande fra sag til sag under hensyn til de generelle forbindelser med det pågældende partnerland.

Et andet sæt **alternative** rammer kunne være **Den Fælles Dagsorden for Migration og Mobilitet (FDMM)**. FDMM'en er en mulig løsning for partnerlande og for Den Europæiske Union og dens medlemsstater i tilfælde, hvor begge sider ønsker at nå et højt samarbejdsniveau, men hvor den ene af parterne ikke er rede til at påtage sig samtlige forpligtelser. Ligesom det er tilfældet for mobilitetspartnerskabet, skal der for FDMM'en formuleres en række fælles henstillinger, mål og forpligtelser med hensyn til dialog og samarbejde, og den bør omfatte en pakke med specifikke støtteforanstaltninger, der tilbydes af EU og interesserede medlemsstater. Hvis begge parter er enige, kan FDMM'en i en senere fase opgraderes til et mobilitetspartnerskab.

Begge sæt rammer etableres ved en fælles politisk erklæring udarbejdet af EU og de interesserede medlemsstater på den ene side og partnerlandet på den anden. De er begge baseret på gensidige forpligtelser, men er formelt ikke-bindende.

Anbefalinger

- SSMM'en bør understøttes af et **omfattende sæt værktøjer og to partnerskabsrammer**, der anvendes **fleksibelt og skræddersyet** afhængigt af den overordnede politiske dialog mellem EU og tredjelandet og både EU's interesser og partnerens interesser og behov.
- **Mobilitetspartnerskabet** skal baseres på alle SSMM'ens fire søjler på en afbalanceret måde og navnlig omfatte forpligtelser vedrørende aftaler om mobilitet, visumlempelse og tilbagetagelse. Hvis det er hensigtsmæssigt, kan det også knyttes sammen med bredere sikkerhedsspørgsmål. Samarbejdet vil blive understøttet med en støttepakke, der er gearret til kapacitetsopbygning og samarbejde på alle områder af fælles interesse.
- **Den Fælles dagsorden om Migration og Mobilitet (FDMM)** bør introduceres som alternativ ramme for at aftale fælles henstillinger, mål og forpligtelser inden for rammerne af SSMM'ens tematiske søjler. Den grundlæggende forskel i forhold til mobilitetspartnerskabet er, at denne ramme ikke nødvendigvis kræver forhandling af visumlempelses- og tilbagetagelsesaftaler. Hvis begge parter er enige, kan FDMM'en i en senere fase opgraderes til et mobilitetspartnerskab.

- Følgende værktøjer, som vil finde deres plads inden for rammerne af mobilitetspartnerskabet og SSMM'en, kan anvendes i de forskellige faser af dialogen og det operationelle samarbejde med EU-partnere:
 - (1) **Vidensværktøjer**, herunder migrationsprofiler, kortlægningsinstrumenter, undersøgelser, statistiske beretninger, konsekvensvurderinger og undersøgelser på stedet
 - (2) **Dialogværktøjer**, herunder migrationsmissioner, -seminarer og -konferencer
 - (3) **Samarbejdsværktøjer**, herunder kapacitetsopbygning, samarbejdsplatforme, udveksling af eksperter, *twinning*-initiativer, operationelt samarbejde og målrettede projekter og programmer.

5. OPERATIONELLE PRIORITETER

EU's dialog og samarbejde med tredjelande bør tage sigte på gennemførelse af en række prioriterede aktiviteter inden for hver af SSMM'ens fire søjler. De enkelte operationelle aktiviteter bør være i tråd med EU's geografiske prioriteter og i videst muligt omfang prioritere EU's vigtigste partnerlande.

Første søjle: Forvaltning og fremme af legal migration og mobilitet

EU-politikken for forvaltning og fremme af legal migration og mobilitet inden for SSMM'en bygger på den forudsætning, at arbejdsgiverne skal have flere muligheder for at finde de bedst egnede personer til at besætte ledige stillinger på det samlede arbejdsmarked. Den har også til formål at tilvejebringe nye europæiske beskæftigelsesmuligheder for talentfulde personer fra hele verden, under behørig hensyntagen til medlemsstaternes kompetence til at forvalte deres eget arbejdsmarked.

Den Europæiske Unions dialog og samarbejde med tredjelande bør afspejle udviklingen i EU's lovgivning om legal migration med henblik på at øge adgangen til information om rettigheder og muligheder. Den bør tage hensyn til partnerlandenes synspunkter og bekymringer og afgrænse fælles interesser. Efterspørgslen efter kvalifikationer i EU bør være et område, hvor man sammen med prioriterede partnerlande kan undersøge, om der er mulige **komplementariteter**.

EU-lovgivningen om **fastboende udlændinge, familiesammenføring, studerende, forskere og højt kvalificerede personer** har harmoniseret betingelserne for indrejse og migranternes rettigheder på visse centrale områder, mens medlemsstaterne bevarer retten til at bestemme antallet af migranter, de giver arbejdstilladelse. EU's **direktiv om et blåt kort** er den første direkte EU-reaktion på mangelen på højt kvalificerede arbejdstagere.

Direktiverne om **sæsonarbejdere** og om **virksomhedsinterne udstationerede**, som begge har umiddelbar relevans for arbejdsmarkedet, er under forhandling i Rådet og Europa-Parlamentet. Hermed indføres der en fælles, forenklet og hurtigere procedure. Forslaget om sæsonarbejde omfatter også beskyttelse mod udnyttelse og er relevant for mange partnerlande, særligt inden for landbrug og turisme. Det andet spørgsmål tager sigte på under særlige omstændigheder at give virksomheder, der er etableret uden for EU, ret til midlertidigt at overføre ledere, eksperter og praktikanter fra tredjelande til deres afdelinger og tilknyttede virksomheder i medlemsstaterne.

Direktivet om en kombineret tilladelse, der forventes vedtaget snarligt af Europa-Parlamentet og Rådet, vil medføre forenklinger ved at etablere én enkelt procedure og én enkelt tilladelse. Det opstiller en liste over områder, hvor alle tredjelandstatsborgere med legalt ophold og legalt arbejde vil blive indrømmet samme behandling som de pågældende medlemsstaters egne statsborgere. Mulige revisioner af **direktiver om forskere og studerende** kan yderligere lette indrejse, ophold og mobilitet i EU for disse grupper, som har afgørende betydning for, at EU fremover kan bevare sin innovations- og konkurrenceevne.

EU vil gennem dialog med sine partnere forklare denne lovgivning med henblik på at lette dens gennemførelse. Hertil kommer, at **EU-indvandringsportalen** er blevet etableret som et onlineværktøj for tredjelandstatsborgere, der er interesserede i oplysninger om muligheder og nødvendige procedurer i forbindelse med flytning til EU, og for dem, der allerede opholder sig i EU, og som ønsker at flytte fra en medlemsstat til en anden. Hvis det er relevant, bør denne informationskilde kombineres med **foranstaltninger forud for afrejsen**, der fokuserer på at opgradere faglige kvalifikationer og kendskabet til EU-sprog.

Effektiv **integration**, navnlig på arbejdsmarkedet, er af stor betydning for at sikre, at både migranter og modtagerlandene kan udnytte potentialet ved migration, herunder via stærkere diasporasamfund og migrantiværksættere. Meddelelsen om den europæiske dagsorden for integration af tredjelandstatsborgere¹⁷ angiver nye tilgange og indsatsområder. Der bør i forbindelse med dialogen med EU's partnere ses nærmere på den rolle, der spilles af diasporasamfund og tværnationale netværk, f.eks. ved at forberede migranterne bedre på ophold i medlemsstaterne.

Europa 2020-strategien understreger behovet for en særlig indsats for at tiltrække højt kvalificerede migranter i den globale konkurrence om talent samt for at forbedre integrationen af personer med migrantbaggrund i de europæiske samfund. **Beskæftigelsesretningslinjerne** opfordrer medlemsstaterne til i behørig grad at prioritere integrationen af migranter på EU's arbejdsmarkeder og fastsætter rammer for informationsdeling og koordinering af beskæftigelsespolitikker. EURES-netværket giver oplysninger om ledige job, men den offentlige arbejdsanvisning spiller også en vigtig rolle ved at **lette adgangen til beskæftigelse** for mobile arbejdstagere og vandrede arbejdstagere. **Den Europæiske Socialfond (ESF)** yder finansiel støtte og bidrager til at øge migranternes andel i beskæftigelsen.

Der lægges endvidere særlig vægt på at styrke EU's evne til at **foregribe arbejdsmarkeds- og kvalifikationsbehov**. Det europæiske redskab til overvågning af ledige stillinger vil i 2012 blive suppleret med en **EU-oversigt over kvalifikationer**, der giver opdaterede prognoser over kvalifikationer, der er til rådighed, og arbejdsmarkedsbehov frem til 2020. Hvad angår **godkendelse af eksamensbeviser, kvalifikationer og færdigheder** i EU, er direktivet om erhvervskvalifikationer et centralt instrument for mobilitet inden for EU, som også gælder for eksamensbeviser fra tredjelande. Overkvalificering eller hjernespild er samtidigt et udbredt og alvorligt problem for tredjelandstatsborgere, som det er nødvendigt at tage yderligere fat på.

Med hensyn til **mulighederne for at overføre socialsikringsrettigheder** stilles personer bedre af EU's regler for socialsikringskoordinering, som også beskytter erhvervede rettigheder for EU-borgere, der flytter inden for EU, samt for alle tredjelandstatsborgere med legalt ophold i EU, der flytter rundt inden for EU. Der blev i oktober 2010 vedtaget seks rådsafgørelser om EU's holdning vedrørende socialsikringskoordinering med Algeriet,

¹⁷ KOM(2011) 455.

Marokko, Tunesien, Kroatien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Israel. Når afgørelserne er formelt vedtaget af associeringsrådene, vil EU have skabt et begrænset system for koordinering af ekstern socialsikring, som anvendes på personer – både EU-statsborgere og statsborgere fra disse seks lande – som flytter til og fra EU. Hertil kommer, at direktivet om en kombineret tilladelse, når det er vedtaget, vil sikre alle vandrede arbejdstagere, som er omfattet af det, ret til at eksportere deres erhvervede pensioner på samme vilkår og til de samme satser som statsborgerne i de pågældende medlemsstater, når de flytter til et tredjeland.

Eftersom mobilitet for tredjelandsstatsborgere hænger tæt sammen med den fælles EU-**visumpolitik** for korte ophold, bør alle muligheder under visumkodeksen anvendes til at forenkle procedurer og øge gennemsigtigheden. Lokalt Schengen-samarbejde og øget konsulatsdækning i tredjelande burde forbedre tjenesternes kvalitet. Ved fremtidige revisioner af EU-visumpolitikken bør der tages hensyn til håndgribelige fremskridt i EU-dialogerne. Der bør endvidere gøres en større **indsats for at sikre bedre koordinering af tildeling af forskningsstipendier, stipendier, praktikantprogrammer og udstedelse af de krævede visaer** og/eller opholdstilladelser for de pågældende forskere.

Udveksling af praktiske oplysninger angående ansættelse, anerkendelse af kvalifikationer fra tredjelande, matchning af kompetencer og arbejdsmarkedsformidling bør lettes gennem styrket samarbejde **mellem de offentlige arbejdsanvisninger** i medlemsstaterne og ved at opfordre dem til samarbejde med andre arbejdsanvisninger, f. eks. private arbejdsanvisninger og sektororganisationer i EU-medlemsstaterne. Der bør i den henseende tages hensyn til arbejde, der allerede er gjort med hensyn til anerkendelse af udenlandske kvalifikationer af Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut og ENIC-NARIC-netværket med henblik på gennemførelse af Lissabonkonventionen om anerkendelse af kvalifikationer.

Større mobilitet for studerende og forskere fra tredjelande kan også være en lovende vej frem mod at tilfredsstille arbejdsmarkedsbehovene i Europa, hvis studerende f. eks. er i stand til at arbejde efter afsluttede studier. Dette spørgsmål kan undersøges yderligere under hensyn til medlemsstaternes kompetence og foranstaltninger til at forebygge hjerneflugt, f. eks. gennem pendlermigration. Dette kan navnlig ske ved bedre anvendelse af de eksisterende mobilitetspartnerskaber for at fremme og lette udvekslinger, af de nuværende internationale mobilitetsprogrammer og, fra og med 2014, det kombinerede program for uddannelse og ungdom og Horisont 2020 (det fremtidige program for forskning og innovation). Der bør ydes støtte til etablering af **institutionelle netværk og universitetspartnerskaber** i EU-medlemsstaterne og prioriterede partnerlande, således at **læseplaner og godkendelse** heraf i højere grad er tilpasset arbejdsmarkedsbehovene begge steder. EU bør støtte medlemsstaternes bestræbelser for at udbygge deres bilaterale **mobilitetsordninger for unge**, og de bør også gøres tilgængelige for mobilitetspartnerskabslande.

Der bør inden for rammerne af mobilitetspartnerskaber og FDMM'er etableres særlige **migrations og mobilitetsressourcecentre (MMRC'er)** i partnerlandene. Disse centre bør integreres i de relevante nationale myndigheder eller arbejdsanvisninger på baggrund af erfaringer hidrørende fra mobilitetspartnerskabet mellem EU og Moldova og CIGEM i Mali¹⁸. De skal fokusere på migranternes behov og bør 1) fungere som *one stop shop* for enkeltpersoner, der søger oplysninger og støtte vedrørende godkendelse af deres

¹⁸ De to eksempler er projektet til styrkelse af Moldovas evne til at forvalte arbejdskraften og tilbagevendende migranter inden for rammerne af mobilitetspartnerskabet med EU og Centre d'Information et de Gestion des Migrations, som er baseret i Mali.

kvalifikationer, opgradering af kvalifikationer og kvalifikationsbehov på nationalt eller regionalt behov eller i EU og 2) tilvejebringe foranstaltninger forud for afrejse, tilbagevenden og reintegration. EU-indvandringsportalen kan også være et nyttigt informationsredskab i den forbindelse. MMRC'erne bør bistå de relevante myndigheder i partnerlandene og EU-medlemsstaterne, herunder offentlige arbejdsanvisningstjenester med henblik på at forbedre matchning af arbejdskraftudbud og –efterspørgsel og understøtte positive udviklingstendenser. På mellemlang sigt bør disse centre også knyttes sammen med fælles visumansøgningscentre og med EU-delegationerne for at sikre bedre og enklere visumprocedurer for særlige kategorier af tredjelandsstatsborgere.

Indvandringsforbindelsesofficerernes netværk bør suppleres med migrationseksperter, herunder udsendte nationale eksperter fra medlemsstaterne i EU-delegationer, som kan følge migrationsanliggender fra et bredere, mere omfattende politikperspektiv end konsulære tjenester normalt gør. Man bør udnytte enhver mulighed for at inddrage EU-agenturer i sådanne udvekslinger af information og for at opnå tættere samarbejde med tredjelande.

Anbefalinger

SSMM'en bør under den første søjle fokusere på følgende prioriteter:

- Særlige mobilitetstilbud for unge, studerende, kunstnere og kulturarbejdere, forskere og akademikere i form af supplerende **stipendier**, stipendieprogrammer, praktikantprogrammer og aftaler om **mobilitet for unge**. Forpligtelse til fuldt ud at anvende og eventuelt at ændre **direktiver om studerende og forskere**.
- Fuld anvendelse af **visumkodeksen** og mulige ændringer til forbedring af **lokalt Schengensamarbejde** og for at øge konsulatsdækningen, hvor det er relevant, ved oprettelse af **fælles visumansøgningscentre**.
- **Partnerskaber** mellem **institutioner for videregående uddannelse** for at fremme grænseoverskridende samarbejde og udveksling ved samordning af **læseplaner, certifikater og kvalifikationer** og ved at sikre effektiv anerkendelse heraf (gennem effektiv kvalitetssikring, sammenlignelig og konsekvent anvendelse af EU-gennemsigthedsværktøjer og gennem sammenknytning af kvalifikationer til den europæiske referenceramme for kvalifikationer) med henblik på at øge den langsigtede arbejdsmarkedskomplementaritet.
- Tilskyndelse af offentlige arbejdsanvisninger på EU-plan til at overvåge rekrutteringsprocedurer og udveksle god praksis om **matchning af arbejdskraftudbud og –efterspørgsel** blandt medlemsstater og partnerlande og andre interessenter.
- Der bør inden for rammerne af mobilitetspartnerskaber og FDMM'er etableres særlige **migrations og mobilitetsressourcecentre** (MMRC'er) i partnerlandene. De skal på basis af oplysninger hidrørende fra EU-indvandringsportalen medvirke til at gennemføre foranstaltninger forud for afrejse, der fokuserer på matchning af færdigheder, opgradering af kvalifikationer og kendskab til EU-sprog i samarbejde med de offentlige arbejdsanvisninger, EU-agenturer og andre interessenter.

Anden søjle: Forebyggelse og begrænsning af illegal migration og menneskehandel

Legitimiteten af alle rammer for migration og mobilitet afhænger af effektiv imødegåelse af illegal migration. Sikker migration undergraves af dem, der opererer uden for de legale rammer. Det er afgørende, at der samarbejdes inden for EU, og det er også et afgørende mål at styrke partnerskaber med tredjelande for at sikre, at mobilitet og migration kan tilrettelægges på en hensigtsmæssig måde.

Migration og mobilitet er integreret i den bredere politiske, økonomiske, sociale og sikkerhedsmæssige kontekst. En **bred forståelse af sikkerhed** betyder, at illegal migration også skal betragtes i forbindelse med organiseret kriminalitet, retsstatsmangler og et retsvæsen, som får næring fra korruption og mangelfuld lovgivning.

Den Europæiske Union bør fortsætte med at give prioritet til **overførsel af kvalifikationer, kapacitet og ressourcer** til sine partnere for at forebygge og reducere menneskehandel, menneskesmugling og illegal migration og for at styrke **integreret grænseforvaltning**. Inden for EU bør gennemførelsen af **direktiverne om tilbagevenden og arbejdsgiversanktioner** sikres og kombineres med andre relevante foranstaltninger i et tættere samarbejde med tredjelande.

Dialogen og samarbejdet med partnerne bør tage sigte på at beskytte menneskerettighederne for alle migranter under hele migrationsforløbet. Indsatsen bør rettes mod skrupelløse arbejdsgivere, og der bør gøres en indsats for at forebygge og retsforfølge kriminalitet og krænkelser af menneskerettigheder over for migranter. Der bør træffes foranstaltninger for at sikre migranterne anstændige levevilkår i modtagelsescentre og for at undgå arbitrær tilbageholdelse eller tilbageholdelse på ubestemt tid. Der bør være særlig opmærksomhed omkring ikke-ledsagede mindreårige inden for rammerne af den handlingsplan, der blev vedtaget i 2010.

Mulighederne for med **FRONTEX** at samarbejde med tredjelande bør udnyttes fuldt ud. Indvandningsforbindelsesofficererne bør udvide deres udvekslinger af oplysninger med deres partnere til at omfatte flere partnerlande. Der er behov for et tættere samarbejde mellem de relevante EU-agenturer¹⁹, som vil gøre det muligt at sikre bedre udveksling af oplysninger angående migration og organiseret kriminalitet.

Det bliver stadig mere klart, at **dokumentsikkerhed og identitetstyveri** er områder, hvor et tættere samarbejde kan give gensidige fordele. Hyppigt rejsende (forretningsfolk, regeringsembetsmænd, studerende og forskere) fra partnertredjelande, der anvender biometriske rejsedokumenter, og som har øget documentsikkerhed, kan tilbydes lettere adgang til EU. Kommende kommissionsforslag om intelligente grænser, herunder et indrejse-/udrejsesystem og et registreret program for rejsende, bør bane vejen for en sådan udvikling.

Sammenknytning af **tilbagetagelsesaftaler og visumlempelsesaftaler** som en del af EU's eksterne migrationspolitik kan være til fordel for tredjelande ved at muliggøre mobilitet, samtidigt med at sikkerheden opretholdes og risikoen for illegal migration forebygges. Tilbagetagelse og tilbagevenden bør være et fast element i SSMM'en. Kommissionen vil fremme gennemførelse af landespecifikke initiativer til overvågning af visse af gevinsterne.

¹⁹ De relevante agenturer er: FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST, Det Europæiske Politiakademi, Det Europæiske Asylstøttekontor, Agenturet for grundlæggende rettigheder og Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder.

EU-politikken vedrørende **menneskehandel** er præget af en holistisk tilgang med fokus på forebyggelse, retsforfølgelse af kriminelle og beskyttelse af ofre. Dette samlede syn er i overensstemmelse med en menneskerettigheds- og offercentreret tilgang, der tager hensyn til kønsperspektivet. Den tager sigte på at forebygge denne kriminalitet og give personer, der er reduceret til en form for slaver, en mulighed for at komme til hægterne igen og blive genintegreret i samfundet. Menneskehandelen vil under hensyn til Rådets henstillinger²⁰ fortsat systematisk være inkluderet i relevante EU-aftaler og strategiske partnerskaber med tredjelande samt i alle politiske dialoger om migration og mobilitet. Der vil blive lagt vægt på en tilgang, der tager sigte på mange forskellige interesser på tværs af relevante politikområder. Kapacitetsopbygning vil være et centralt element ligesåvel som efterlevelse af internationale normer på dette område, navnlig ratificering og gennemførelse af FN-konventionen om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og de tilhørende protokoller om menneskehandel og smugling af migranter. Den nye integrerede strategi om menneskehandel (planlagt for 2012) vil sikre bedre koordinering og mere kohærens blandt interessenterne.

Anbefalinger

SSMM'en bør under den anden søjle fokusere på følgende prioriteter:

- **Overførsel af kvalifikationer, kapacitet og ressourcer** til partnere for at forebygge og begrænse menneskehandel, menneskesmugling og illegal migration med henblik på at sikre tilbagevenden og fornyet indrejse samt styrke **integreret grænseforvaltning**.
- Samarbejde om **dokumentsikkerhed**, der kan bane vejen for visumlempelse for hyppigt rejsende fra prioriterede partnerlande.
- Initiativer, der skal sikre bedre beskyttelse af og styrkede rettigheder for **ofre for menneskehandel**.
- Nøje overvågning af EU-medlemsstaternes gennemførelse af **direktiver om tilbagevenden og arbejdsgiversanktioner** i tæt samarbejde med partnerne.
- Strategisk anvendelse af nye muligheder for FRONTEX og mere omfattende tematiske udvekslinger af oplysninger mellem **EU-indvandringsforbindelsesofficerer** og samarbejdspartnere i flere partnerlande.

Tredje søjle: Fremme af international beskyttelse og styrkelse af asylpolitikens eksterne dimension

EU bør fremme **solidariteten med flygtninge og fordrevne personer**, og sådanne bestræbelser bør være en integrerende del af SSMM'en. EU bør udbygge samarbejdet med relevante tredjelande for at **styrke deres asylsystemer og nationale asylovgivning** og sikre efterlevelse af internationale normer. Dette kunne sætte disse lande i stand til at tilbyde bedre international beskyttelse for asylansøgere og fordrevne personer, der forbliver i oprindelsesregioner, som er præget af konflikter og forfølgelse. EU bør tilskynde partnerlandene til at inkludere denne dimension i deres nationale strategier til fattigdomsbekæmpelse, hvor det er hensigtsmæssigt. Der bør med disse strategier også tages

²⁰

Det Europæiske Råd: *First implementation report on the Action-Oriented Paper on strengthening the EU external dimension on action against trafficking in human beings.*

hensyn til forbindelserne mellem flygtninge og fordrevne personer og lokalbefolkninger, i givet fald i overensstemmelse med Stockholmprogrammet fra 2009, som understregede, at den eksterne asyldimension skal styrkes, således at den bidrager mere effektivt til at løse langvarige flygtningesituationer.

EU bør også opmuntre tredjelande til at adressere spørgsmålet om statsløse personer, som er en særligt sårbar gruppe, ved at træffe foranstaltninger til at reducere omfanget af statsløsheden. EU bør gøre en yderligere indsats for at fremme fastlæggelse af internationale rammer for internt fordrevne – en anden særligt sårbar gruppe.

EU bør samarbejde med sine partnere for at sikre bedre forbindelser mellem international beskyttelse og udvikling. Man kan også gå videre med udviklingen af begreber og foranstaltninger til at forbedre overgangen mellem humanitær bistand og udviklingsbistand.

Asylpolitikrammerne og beskyttelseskapaciteten i tredjelande skal styrkes. Dette skal ske gennem udvidet samarbejde med tredjelande, herunder under **regionale beskyttelsesprogrammer (RBP'er)**. Et RBP i Nordafrika, der omfatter Egypten, Tunesien og Libyen, er i den forbindelse et bemærkelsesværdigt eksempel.

EASO (det europæiske asylstøttekontor) skal gradvist inddrages mere i opbygningen af asylkapaciteten i tredjelande, herunder i støtten til genbosættelse.

RBP'erne bør fremmes som det centrale instrument for denne nye søjle, eftersom de har været anvendt for lidt indtil nu. Eksisterende RBP'er bør styrkes, og der bør foreslås supplerende RBP'er, hvis det er relevant, herunder som led i EU-migrationsdialoger med de berørte regioner og lande. RBP'erne bør fortsat fokusere på opbygning af beskyttelseskapacitet og asylsystemer i partnerlande og -regioner. Udviklingsprogrammer for flygtninge og internt fordrevne og programmer til begrænsning af katastroferisici i disse regioner bør fortsætte, og om nødvendigt, styrkes i overensstemmelse med og som et supplement til RBP'erne. Genbosættelse bør indtage en vigtigere rolle i de enkelte RBP'er som udtryk for international solidaritet og som et centralt instrument til fortsat at søge bæredygtige løsninger i EU.

For mange af de mest sårbare flygtninge er genbosættelse den eneste mulige varige løsning. EU har på den baggrund forberedt et fælles EU-genbosættelsesprogram med det mål at **øge genbosættelse i Europa**, samtidigt med at der også gøres mere strategisk brug heraf. Der bør være flere genbosættelsesmuligheder i EU sammen med flere garantier for at flere genbosættelsessager behandles i det første asylland. Dette kræver øget finansiering, fastlæggelse af procedurer og forbedret logistisk og teknisk kapacitet.

Anbefalinger

SSMM'en bør under den tredje søjle fokusere på følgende prioriteter:

- **RBP'er** til styrkelse af beskyttelseskapaciteten og asylsystemer i partnerlande og -regioner.
- Støtte fra **EASO** til opbygning af asylkapaciteten i tredjelande, herunder i form af støtte til genbosættelsesaktiviteter.
- Øget **genbosættelse** i EU i samarbejde med partnere.

- Større indsats for at afhjælpe **langvarige flygtningesituationer**, herunder målrettet bistand til fordrevne personer.

Fjerde søjle: Maksimering af migrationens og mobilitetens udviklingseffekt

EU og det internationale samfund har gjort store fremskridt med hensyn til at fremme de positive udviklingsresultater i forbindelse med migration. Der er gjort store fremskridt med hensyn til at styrke den positive effekt af emigranternes pengeoverførsler og frivillige initiativer. Det er imidlertid også nødvendigt i partnerskaber at tage fat på de **negative konsekvenser** som f. eks. hjerneflugt, sociale omkostninger og afhængighed af udenlandske arbejdsmarkeder. Procedurene for at få adgang til det begrænsede antal muligheder for legal migration er ofte uigennemsigtige og overbureaukratiske. Mange migranter vender sig derfor mod uformelle formidlere, som ofte har forbindelse til organiseret kriminalitet. Migranterne udsættes ikke kun for flere risici, misbrug og udnyttelse, men også for, at deres opsparingsmuligheder begrænses.

Migration i og mellem regioner i udviklingslande overskrider langt migrationen til EU. Denne syd-syd-migration giver ofte migranterne fordele i form af bedre jobmuligheder og højere indtægter, end de har adgang til hjemme hos sig selv. Også her er mange migranter imidlertid udsat for udnyttelse, misbrug og skuffelser. Hververe, formidlere, arbejdsgivere eller organiserede bander kan alle udnytte uvidende migranter. Oplysninger og støtte, der kan medvirke til at beskytte migranternes rettigheder, er derfor af stor betydning. EU kan hjælpe migranterne med at flytte på en ordnet måde og vende hjem med de ressourcer og kvalifikationer, som deres oprindelseslande har så stor brug for²¹.

Den Europæiske Union og dens partnerlande er nået langt med hensyn til at gøre **pengeoverførsler** billigere, mere gennemsigtige, mere konkurrencedygtige og mere pålidelige. Halvårlige rapporter om politikkoherens til fremme af udvikling har i EU styrket strategier, der involverer hele statsapparatet. Inddragelsen af **diasporaorganisationer** i udviklingen af deres oprindelseslande har været fremmet – senest gennem støtte ydet til etablering af en EU-dækkende diasporaplatform. Større inddragelse af **diaspora- og migrantgrupper** kan også bidrage til at nå målet med den reviderede SSMM med henblik på mere systematisk at adressere **migrantrettigheder og styrkelse af migranternes rettigheder**.

Bestræbelser for at afhjælpe **hjerneflugt** er blevet fremmet gennem støtte til WHO's adfærdskodeks vedrørende international ansættelse af sundhedspersonale. EU bør fremme medlemsstaternes bestræbelser for at lette pendlermigration for sundhedspersonale, således at de pågældende kan erhverve viden til fordel for både oprindelseslandene og bestemmelseslandene. EU's direktiv om det blå kort giver medlemsstaterne mulighed for at afvise ansøgninger for at sikre etisk ansættelse og sætter Kommissionen i stand til at overvåge anvendelsen af direktivet med henblik på afhjælpe hjerneflugt.

²¹ Som beskrevet i Europa-Kommissionens meddelelse KOM(2011) 637 – Forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik: En dagsorden for forandring; EU bistår udviklingslandene med at styrke deres politikker, kapacitet og aktiviteter inden for rammerne af befolkningernes både regionale og globale mobilitet. EU støtter dagsordenen for anstændigt arbejde og social beskyttelse og tilskynder til anvendelse af politikker, der letter regional arbejdskraftmobilitet, og vil støtte målrettet indsats for at gøre fuld brug af den indbyrdes sammenhæng mellem migration, mobilitet og beskæftigelse.

EU bør øge sin støtte til **kapacitetsopbygning** i partnerlande. Koordineringen af og kohærens mellem nationale migrations- og udviklingspolitikker og forbindelser til jobskabelse og politikker for uddannelse, sundhed og boliger bør styrkes. I den nogle gange overoptimistiske debat om win-win-potentialet skal der også tages behørigt hensyn til de negative sider ved migrationen, navnlig de **sociale omkostninger** og risikoen for, at husholdninger bliver afhængige af de penge, der sendes hjem. Partnerregeringerne kunne modtage EU-bistand til etablering af nationale rammer for overførsler af pensioner fra udlandet under behørig hensyntagen til medlemsstaternes kompetence på dette område.

Succesfuld **inddragelse af migration i udviklingspolitikker** kræver, at den bliver en integrerende del af en lang række sektorpolitikker (for landbrug, sundhed, uddannelse m.m.). Sideløbende hermed bør man fremme migrationsrelaterede initiativer. Den ofte stadigt begrænsede bevidsthed blandt fagfolk om migrationsspørgsmålenes relevans for udvikling bør adresseres – både i EU og partnerlandene. Det er i den henseende vigtigt at integrere udfordringer vedrørende migration inden for regionerne som et af områderne under SSMM'en, således at migrationens potentielt positive rolle i regionalt samarbejde og udvikling kan identificeres behørigt og styrkes. Partnerlandene bør også være mere opmærksomme på deres muligheder for at øremærke udviklingsfinansiering til migrationsrelaterede initiativer i de nationale vejledende programmer, som fastlægger deres udviklingssamarbejde med EU. Denne forbindelse bør styrkes inden for rammerne af udviklingspolitikken.

Politikkohærens kan også styrkes ved **udvidede migrationsprofiler**, som i stigende grad anvendes til at tilvejebringe et bedre og mere varig vidensgrundlag vedrørende forbindelsen mellem migration og udvikling. De samler alle interessenter i en landespecifik proces med henblik på at identificere og adressere datamangler og –behov vedrørende de nuværende migrationsmønstre, arbejdsmarkedstendenser, lovgivnings- og politikrammer, information om overførselsstrømme, diasporaer og andre udviklingsrelaterede data. Det bør være partnerlandet, der har ejerskabet, og der bør sikres bæredygtighed gennem passende kapacitetsopbygning.

Anbefalinger

SSMM'en bør under den fjerde søjle fokusere på følgende prioriteter:

- Fremme af **WHO's regler** for international ansættelse af sundhedspersonale og overvågning og kontrol med anvendelsen af EU-direktivet om det blå kort med henblik på at mindske hjerneflugt.
- Man skal undersøge mulighederne for at indføre **investeringsforanstaltninger for diasporaen**, der kan kanalisere dennes frivillige bidrag og tilføje EU-ressourcer med henblik på at fremme udviklingsorienterede initiativer og investeringer i prioriterede lande som f.eks. i det sydlige middelhavsområde.
- **Partnerskaber mellem den private og den offentlige sektor**, der kan inddrage **migrantiværksættere og –SMV'er** i handel, investering og overførsel af færdigheder mellem EU-medlemsstater og partnerlande.
- Evaluering af nytten af et **forum for årlige overførsler** og henstillinger ved udgangen af 2012 på grundlag af en undersøgelse af **mulighederne for at oprette en fælles EU-portal for overførsler**.

- Bistand til partnerlande med hensyn til **identificering og overvågning af autoriserede hvervningsvirksomheder** med henblik på at stille migranterne bedre, navnlig med henblik på at lette pendlermigration.

6. RAPPORTERING OG OVERVÅGNING

Succesfuld gennemførelse af SSMM'en afhænger af **passende finansiering**. **Geografiske og tematiske finansielle instrumenter** forbliver af central betydning for det eksterne samarbejde og vil skulle anvendes bredt og sammenhængende, idet der tages udgangspunkt i erfaringerne med f. eks. det tematiske program for migration og asyl (2007-2013). Den fremtidige programmering og tildeling under EU's eksterne instrumenter bør fortsat bidrage til de mål, der er opstillet for SSMM'en, samtidigt med at der er overensstemmelse med de samlede mål og regler for disse.

Ud over disse eksterne instrumenter og i tråd med subsidiaritets- og komplementaritetsprincippet bør **EU's kommende asyl- og migrationsfond** og **den interne sikkerhedsfond** (som navnlig vedrører grænseforvaltning) også kunne bidrage til finansiering af SSMM'en. Disse fonde vil være af særlig relevans for aktiviteter, der i første række tjener EU's interesser, men gennemføres i tredjelande. De skal derfor dels anvendes til specifikke aktiviteter, der supplerer dem, som finansieres under geografiske eller andre instrumenter, for at undgå overlapning, dels anvendes i overensstemmelse og sammenhæng med udenrigspolitiske retningslinjer og/eller udviklingspolitiske formål.

Medlemsstaterne bør fortsatte med at bidrage direkte til finansiering af SSMM'en, f. eks. når de anvender den i deres bilaterale samarbejde, når de går ind i regionale processer og deltager i mobilitetspartnerskaber og fælles dagsordener med prioriterede partnere. Selv om SSMM'en er centreret omkring forbindelser mellem EU og partnerregeringer, er **civilsamfundets** rolle også vigtig for gennemførelse af specifikke initiativer. Denne rolle bør være afspejlet i de finansielle og kontraktuelle foranstaltninger.

Gennemførelsen af SSMM'en bør endelig være effektiv og omfatte en overvågningsproces. Der bør hvert andet år – med start i juni 2013 - vedtages en **SSMM-rapport**. Den bør baseres på oplysninger fra medlemsstater, EU-delegationer, EU-agenturer og partnerlande, og Kommissionen får sammen med EU-udenrigstjenesten ansvaret for dens udarbejdelse.

Rapporten skal evaluere opfyldelsen af de politikmål, der redegøres for i denne meddelelse, og dække alle de vigtigste EU-dialog og –samarbejdsprocesser. Den vil herunder vurdere de fremskridt, der er gjort med hensyn til SSMM'ens fire søjler og de anvendte redskaber og instrumenter under anvendelse af en sammenlignelig evalueringsmetode, der kan registrere udviklingen hen ad vejen. Rapporten vil vurdere om målene er nået og indeholde anbefalinger. Der bør indsamles og systematisk videreformidles oplysninger om fremskridt med de forskellige dialoger, mobilitetspartnerskaber og FAMM'er, herunder på en særlig **SSMM-hjemmeside** (med et offentligt interface og et EU-internt interface, som også bør munde ud i udvikling af et netværk af EU-kontaktpunkter). Der bør til det formål etableres et specifikt **SSMM-støtteprojekt**.

Anbefalinger

- SSMM'en bør fortsat understøttes af en **blanding af finansielle instrumenter, der styrker hinanden gensidigt**, og tilvejebringes af både EU og EU-medlemsstaterne.

- På EU-plan bør disse instrumenter omfatte **geografiske** og **tematiske eksterne instrumenter**, den **kommende asyl- og migrationsfond** og den **kommende interne sikkerhedsfond**.
- For at sikre gennemsigtighed og forbedre gennemførelsen bør resultaterne hidrørende fra SSMM'en fremlægges i en halvårlig **statusrapport** og videreformidles yderligere via et **særligt websted**.

KONKLUSIONER

EU berøres af en **lang række udfordringer og muligheder** på migrations- og mobilitetsområdet. For at øge velstanden i Den Europæiske Union er den nødt til at blive mere konkurrencedygtig ved at tiltrække talent og investeringer. For at forvalte mobiliteten under sikre vilkår er EU nødt til at videreføre sin prioriterede dialog og sit samarbejde med partnerlande blandt både EU's nabolande og andre lande. For at yde international beskyttelse til dem, der har behov for det, og for at forbedre den udviklingsmæssige virkning af migration og mobilitet for dens partnere skal Den Europæiske Union være en ledende spiller inden for den globale styring.

Kommissionen har tillid til, at de politikforslag og operationelle foranstaltninger, der foreslås i denne meddelelse, vil gøre det muligt for EU og EU-medlemsstaterne at tage disse udfordringer op.

På baggrund af de omfattende politiske og retlige rammer for migration og mobilitet, Kommissionen fremlagde i sine meddelelser af 4. og 24. maj 2011, og seks års erfaringer med gennemførelse af den tidligere strategi, er Kommissionen overbevist om, at det nu er på tide, at EU overvejer, hvordan dette grundlag kan **konsolideres som den overordnede ramme for EU's eksterne migrationspolitik**. For at nå dette mål skal SSMM'en være et fast element i **EU's overordnede udenrigspolitik**, herunder i **udviklingssamarbejdet**, og være i bedre overensstemmelse med EU's interne politikprioriteter. I overensstemmelse med Lissabontraktaten vil EU skulle tale med én stemme – også når der er tale om EU's eksterne migrationspolitik.

For at strukturere og lette denne proces har EU behov for en aftalt strategisk politikramme, der er klar, kohærent og nem at videreformidle. Unionen vil kun blive bedre udstyret til at forvalte migration internt og globalt, hvis den yderligere styrker sin dialog og sit samarbejde med partnerlande.

Efter Kommissionens opfattelse udgør den nye samlede EU-strategi for migration og mobilitet (SSMM'en) den strategiske ramme, der er nødvendig for at tilføre EU's og medlemsstaternes indsats på dette område **merværdi**. Den kan adressere EU's interesser og aspirationer på migrations- og mobilitetsområdet med større virkning og mere effektivt end de enkelte medlemsstater. Den kan være til vigtig støtte for og sætte gang i medlemsstaternes bilaterale og nationale politikker på dette område. Kommissionen, EU-udenrigstjenesten og medlemsstaterne skal arbejde tæt sammen om at sikre **en sammenhængende indsats** inden for denne fælles EU-ramme.

BILAG

KONKLUSIONER I ARBEJDSDOKUMENTET FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE OM MIGRATION OG UDVIKLING

Det vil under SSMM'en være en hovedprioritet at maksimere **migrationens positive indvirkning** på udviklingen i partnerlandene (både oprindelseslandene og bestemmelseslandene), samtidigt med at dens **negative konsekvenser begrænses**. Der vil blive fulgt en mere migrantcentreret strategi, uden at partnerlandenes ansvar for fastlæggelse af passende politikker undervurderes. Hvad angår den traditionelle migrations- og udviklingsdagsorden, er der indtil videre nået betydelige resultater, men der tilbagestår yderligere udfordringer, som vil blive taget op.

Migration er nu en integrerende del af en række **nationale og regionale udviklingsstrategier**. Mange partnerlande og -regioner har modtaget støtte til udvikling og gennemførelse af deres egne migrationsstrategier, til indsamling og analyse af migrationsdata og til opbygning af kapaciteten for de relevante institutioner. EU vil blive ved med at støtte disse bestræbelser på at forvalte migration inden for sammenhængende udviklingsrammer og i tråd med de lokale karakteristika og prioriteter.

Der tages hensyn til udviklingsmålene i flere og flere EU- og partnerlandes migrationspolitikker. Samtidigt tages der i stigende grad hensyn til migrationsdimensionen inden for rammerne af udviklingsstrategierne. EU vil fortsat fremme dagsordenen for øget **politikkoherens til fremme af udvikling** med henblik på at identificere og adressere mulig manglende konsekvens i EU's og medlemsstaternes lovgivning og politikker og at styrke kapacitet og mekanismer i tredjelande på dette område.

EU anerkendes generelt som en ledende international spiller, når det kommer an på at lette billigere og mere sikre private **overførsler** til udviklingslandene og at øge deres indvirkning på udviklingen. Europa-Kommissionen har iværksat en undersøgelse, som skal sætte den i stand til at formulere nye anbefalinger og vurdere, hvorvidt det haster og er muligt at få etableret en fælles EU-portal vedrørende overførsler. Der bør også gøres en større indsats inden for kapacitetsopbygning for at støtte partnerlande, der er interesseret i at fastlægge reguleringsrammer, og inden for fremme af finansielt knowhow, ny teknologi og adgang til kredit for at stimulere produktiv investering og jobskabelse. Det kunne være en ide at overveje et årligt overførselsforum (enten formelt eller uformelt). For at undgå overlapning af indsatsen og identificere god praksis vil der under alle omstændigheder være behov for mere udveksling af oplysninger mellem EU-medlemsstater og Europa-Kommissionen om projekter vedrørende overførsler.

EU har øget sin indsats for at støtte og samarbejde med **diasporagrupper**, der er baseret i Europa, og som er villige til at bidrage til udviklingsprojekter i deres oprindelseslande. Den støtter også i stigende grad lignende bestræbelser i partnerlande. EU vil fortsat arbejde på etablering af en database for diasporaorganisationer, der er baseret i de forskellige medlemsstater, med henblik på at inddrage dem mere i politikdialogen og videreformidle oplysninger. EU vil fortsat søge at opnå en løftestangseffekt med sit bidrag til udvikling og vil søge at styrke sine partners viden og knowhow yderligere navnlig med henblik på at støtte iværksættere og SMV'er. Unionen vil også se på, hvordan den kan bidrage mere til at tilføre yderligere værdi til migranternes kvalifikationer og viden i deres oprindelseslande og på, hvorvidt den skal yde støtte til initiativer hidrørende fra diasporaen og diasporafonde, som partnerlandene har etableret.

Der er gjort visse fremskridt med hensyn til at bekæmpe **hjerneflugt**, navnlig inden for sundhedssektoren, mens støtte til arbejdsmarkedspolitikker og anstændigt arbejde i partnerlandene er en anden central strategi, der skal hjælpe dem med at tiltrække og fastholde faglærte arbejdstagere. EU vil fortsat analysere eksempler på tilgang af veluddannet arbejdskraft ("brain gain") og undersøge, hvordan man kan bygge videre på de positive erfaringer og forhindre hjernesild ("brain waste"). En anden løsning, der kan overvejes, kunne være at inkludere strategier for fastholdelse af faglærte arbejdstagere i politiske dialoger om migration med partnerlande.

Der er med en række lovgivningsforanstaltninger truffet af landene og EU blevet tilskyndet til **pendlermobilitet**. Mulighederne for at **overføre socialsikringsrettigheder** bør forbedres som et vigtigt incitament til pendlermigration og - mere generelt - til legal arbejdskraftmobilitet. EU og medlemsstaterne bør fortsætte med at fastlægge lovgivningsrammer, der muliggør flere indrejsetilladelser og perioder med fravær fra det midlertidige opholdsland, således at fordelene ved migration kan maksimeres - for både migranter, oprindelseslande og bestemmelseslande.

EU går ud over den traditionelle dagsorden og arbejder hen imod fastlæggelse af mere vidtrækkende rammer til at ledsage og beskytte migranter i forbindelse med deres migrationsforløb, som også bør tage hensyn til migrationens sociale konsekvenser.

Det indebærer, at der skal tages hensyn til konsekvenserne af emigrationsstrømme i oprindelseslandene, navnlig ved at man opnår større viden om og mindsker de negative konsekvenser for **børn og familier, der efterlades** i oprindelseslandet, og tager hensyn til de potentielle negative sociale konsekvenser, som overførslerne kan have for familier og samfund. EU støtter også supplerende bestræbelser vedrørende holdbare tilbagesendelser, herunder med hensyn til at sikre udkomme og tilbageslutning på det nationale arbejdsmarked.

Denne tilgang inkluderer beskyttelse af **menneskerettigheder for alle migranter** i transitlande ved at fokusere på: beskyttelse af sårbare migranter (ikke-ledsagede mindreårige, asylansøgere, ofre for menneskehandel, strandede migranter etc.) kvinders særlige behov, støtte til kapacitetsopbygning for ordensmagten og vejledning for ofre, støtte til forebyggelse, beskyttelse og retsforfølgning af kriminelle handlinger og overtrædelse af menneskerettigheder over for migranter, herunder dem, der rejser illegalt, og sikring af anstændige levevilkår for migranter i modtagelsescentre i tredjelande.

Styrkelse af indsatsen for at forbedre **integrationen** af migranter i bestemmelseslandene er et vigtigt element i denne tilgang, idet den hænger sammen med diasporanetværk og -handel, kvalifikationer og investeringsstrømme. Der skal ske en forbedring af forståelsen og indsatsen med hensyn til social integration og tilpasning af sociale politikker (navnlig for sundhed og uddannelse), økonomisk integration og arbejdskraftintegration samt bekæmpelse af fremmedhad og social udstødelse. Der bør i den henseende i øget grad tages hensyn til de særlige behov for tvangsmigranter i tredjelandenes udviklingspolitikker.

For at gøre det operationelle samarbejde mere effektivt og nå disse mål vil der blive gjort en indsats for at **støtte EU-delegationerne**, herunder gennem særlig uddannelse og udveksling af viden og erfaringer vedrørende migrationsspørgsmål, og for at koordinere og anvende EU's finansielle instrumenter bedre, herunder gennem mere udveksling med medlemsstaterne om deres egen migrations- og udviklingsprojekter.

De nylige konsultationer, der er gennemført af Kommissionen, bekræfter at virkeligheden og partnerlandenes problemer med hensyn til at sikre forbindelsen mellem udvikling og

migration er meget bredere og mere komplekse end det politikområde, der indtil nu har været adresseret.

Migration har en betydelig indvirkning på udviklingen i tredjelande. Mange regeringer har delvist baseret deres økonomiske udvikling på immigration og emigration uden at tage hensyn til hverken de økonomiske eller sociale omkostninger og konsekvenser eller det forventede bidrag til vækst og bæredygtig udvikling. Et stort antal tredjelande står over for migrationsstrømme, der er afgørende for deres økonomier, men de mangler strukturerede og målrettede politikker. Der mangler ofte viden om synergier og den indbyrdes sammenhæng mellem migration og andre politikker, som f. eks. den nationale beskæftigelsespolitik eller handelsaftaler. Man overser tit den indflydelse, en række offentlige politikker har på migrationsmønstrene. I tilfælde af kriser eller konflikter er det vanskeligt at forvalte udsving i strømmene, og det kan destabilisere økonomier og svække den sociale samhørighed. Undergrundsøkonomiens store betydning i mange udviklingslande bidrager til beskæftigelse af illegal arbejdskraft med alle de dertil hørende problemer som f.eks. udnyttelse, menneskehandel, menneskesmugling og sociale konsekvenser (f.eks. "social dumping").

Der er et voksende behov for at fremme **migrationsstyring** ud fra et udviklingsperspektiv på alle niveauer og for at forbedre forståelsen af sammenhængen mellem udvikling og migration, hvad enten det er inden for landenes migrations-/asylpolitikker eller i andre sektorer, der kan have indvirkning på eller blive påvirket af migration. Overvejelserne omkring disse aspekter bør være i overensstemmelse med arbejdsprogrammet vedrørende politikkoherens til fremme af udvikling og tage hensyn til behovsudviklingen i partnerlandene.