



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 8.10.2008
KOM(2008) 611 endelig

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

**STYRKELSE AF DEN SAMLEDE MIGRATIONSSTRATEGI:
ØGET KOORDINERING, SAMMENHÆNG OG SYNERGI**

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

**STYRKELSE AF DEN SAMLEDE MIGRATIONSSTRATEGI:
ØGET KOORDINERING, SAMMENHÆNG OG SYNERGI**

1. INDLEDNING

Den samlede migrationsstrategi kan defineres som den eksterne dimension af Den Europæiske Unions migrationspolitik. Den er baseret på et ægte partnerskab med tredjelande, er fuldt integreret i EU's andre eksterne politikker og udgør en overordnet og afbalanceret tilgang til alle migrations- og asylspørgsmål. Strategien, som blev vedtaget i 2005, er udtryk for Den Europæiske Unions ønske om at etablere en ramme på tværs af sektorerne, som muliggør en sammenhængende forvaltning af migration gennem politisk dialog og tæt praktisk samarbejde med tredjelande.

I de sidste tre år har den samlede migrationsstrategi allerede været genstand for tre specifikke meddelelser fra Kommissionen¹, som indeholder en række kortsigtede foranstaltninger vedrørende bestemte geografiske områder og lande. I december 2007 blev der desuden udsendt en foreløbig statusrapport om den samlede migrationsstrategi². En række andre meddelelser har, selv om de ikke specifikt drejer sig om den samlede migrationsstrategi, også behandlet en eller flere af dens tre vigtigste dimensioner, nemlig forvaltning af lovlig migration, bekæmpelse af ulovlig indvandring og migration og udvikling.

Det fremgår tydeligt af disse dokumenter, at den samlede migrationsstrategi stadig er under udvikling, selv om der allerede er opnået mange gode resultater. Nogle af de mest lovende initiativer er oprettelsen af et migrationsinformations- og forvaltningscenter i Mali, mobilitetspartnerskaber i Kap Verde og Moldova, kapacitetsopbygning i nationale arbejdsformidlings- og migrationskontorer, bl.a. i Marokko, og et migrationsforskernetværk for hele Middelhavsområdet³. Nu er det dog på tide at styrke EU's forvaltning af den eksterne migration, så den blive bedre koordineret og mere sammenhængende.

Meddelelsen fra juni 2008 om en fælles indvandringspolitik for Europa understregede behovet for at styrke den samlede migrationsstrategi for at sikre en sammenhængende fælles europæisk migrationspolitik⁴ og gentog princippet om, at en effektiv forvaltning af migrationsstrømmene kræver et ægte partnerskab og samarbejde med tredjelande, og at migrationsspørgsmål bør integreres fuldt ud i EU's udviklingsamarbejde og eksterne politikker, samtidig med at de spørgsmål, som disse giver anledning til, bør integreres i

¹ Prioriteret indsats for at tackle udfordringerne ved migration: Første opfølgning af Hampton Court (KOM(2005) 621); Den samlede migrationsstrategi efter det første år: Mod en europæisk helhedspolitik for migration (KOM(2006) 735); Anvendelse af den samlede migrationsstrategi på de østlige og sydøstlige regioner, der grænser op til Den Europæiske Union (KOM(2007) 247).

² Interim report on the progress of the overall approach in the field of migration (SEC(2007) 1632).

³ Migration Information and Management Centre (CIGEM), Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM) og Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Competences (ANAPEC).

⁴ En fælles indvandringspolitik for Europa: Principper, aktioner og redskaber (KOM(2008) 359).

migrationsstrategien. Disse elementer bør også afspejles i den europæiske pagt om indvandring og asyl, som skal vedtages af Det Europæiske Råd, og det er meningen, at denne meddelelse skal være en af dens første byggesten.

Meddelelsen er også et svar på Det Europæiske Råds opfordring til Kommissionen om at rapportere om, hvad der gøres for at gennemføre den samlede migrationsstrategi. Den beskriver fremtidsudsigterne og foreslår både indholdsmæssige og metodemæssige forbedringer i den samlede migrationsstrategi med fokus på, hvordan koordineringen, sammenhængen og synergien kan forbedres. Relevansen af den tematiske udvikling af den samlede migrationsstrategi analyseres, og der argumenteres for styrkede og mere specifikke foranstaltninger. Derefter fokuseres der på de geografiske aspekter, og der foreslås en mere differentieret strategi for samarbejde, som skal tilpasses til de specifikke forhold i de forskellige regioner og lande. Endelig betragtes den samlede migrationsstrategi som en ramme for sammenhæng og koordinering med henblik på at forbedre forvaltningen af migrationsstrømmene, og der ses på strategiens effektivitet med hensyn til de finansielle instrumenter, som er til rådighed.

Styrkelsen af de eksterne aspekter af asyl og beskyttelse af flygtninge er en vigtig del af EU's migrationsstrategi, men den vil ikke blive behandlet her, da disse aspekter behandles separat i den strategiske plan på asylområdet, som Kommissionen fremlagde i juni 2008⁵.

2. RELEVANSEN AF DEN SAMLEDE MIGRATIONSSTRATEGI PÅ TEMATISK PLAN

Den samlede migrationsstrategi afspejler en væsentlig ændring i den europæiske migrationspolitik eksterne dimension i de seneste år, nemlig overgangen fra en hovedsagelig sikkerhedsorienteret strategi, som fokuserede på at mindske migrationspresset, til en mere gennemsigtig og afbalanceret strategi, som bygger på en bedre forståelse af alle de aspekter, der har relevans for migration, og sigter på at forbedre ledsageforanstaltningerne i forbindelse med forvaltningen af migrationsstrømmene, gøre migration og mobilitet til en positiv drivkraft for udvikling og fokusere mere på anstændige arbejdsforhold i politikkerne for bedre forvaltning af den økonomiske migration.

EU har opbygget den samlede migrationsstrategis multidimensionelle karakter på et tematisk grundlag, som omfatter lovlige migration og mobilitet, ulovlig indvandring og migration og udvikling. Forud for den samlede migrationsstrategi var der blevet iværksat en lang række konkrete foranstaltninger, men mange af dem blev gennemført isoleret. Derimod bygger den samlede migrationsstrategi på behovet for en mere systematisk koordinering af den indsats, som Fællesskabet, EU-medlemsstaterne, tredjelande og andre aktører gør inden for de forskellige tematiske områder.

2.1. Lovlig økonomisk migration og mobilitet

EU støtter indsatsen for at styrke tredjelandes evne til at forvalte den lovlige migration, bl.a. ved at lette arbejdet i de nationale myndigheder eller i selvstændige centre, som rådgiver potentielle migranter og/eller statsborgere fra de pågældende lande, som befinder sig i udlandet. Som det blev understreget i meddelelsen fra juni om en fælles europæisk migrationspolitik, bør tredjelande også ses som samarbejdspartnere med henblik på at opfylde behovet for arbejdskraft i EU, samtidig med at der tages hensyn til Fællesskabets præference

⁵ Strategisk plan på asylområdet: En integreret tilgang til beskyttelse i EU (KOM(2008) 360).

for EU-borgere. EU må derfor investere i at informere potentielle migranter om de lovlige muligheder for at få adgang til EU og risiciene ved at bruge ulovlige indvandringmuligheder og om deres rettigheder og pligter i bestemmelseslandene. Til det formål vil en migrationsportal, som skal hjælpe potentielle migranter med at forstå reglerne og procedurerne for lovlig adgang til EU og dets medlemsstater, blive præsenteret på et senere tidspunkt. Disse oplysninger vil også blive videregivet gennem målrettede oplysningskampagner. Pilotmobilitetspartnerskaberne, hvoraf de første to med Moldova og Kap Verde blev underskrevet den 5. juni 2007, er også relevante, da de etablerer en overordnet ramme for migrationsforvaltning med de enkelte tredjelande.

En mere veludviklet fælles europæisk indvandringspolitik kræver, at det overvejes nærmere, hvordan de arbejdssøgende kan matches med de ledige stillinger, og hvordan der kan skabes en mere fleksibel adgang for arbejdssøgende migranter. Det betyder, at arbejdet på områder som anerkendelse af udenlandske kvalifikationer, undersøgelse af mulighederne for at overføre pensionsrettigheder og andre sociale rettigheder, fremme af integration på arbejdsmarkedet i begge ender af migrationsforløbet, social integration af migranter og udvikling af deres interkulturelle færdigheder må intensiveres og gives meget højere prioritet. Desuden vil det være afgørende, at visumpakken for forskere⁶, som skal lette indrejse og mobilitet for tredjelandsstatsborgere med henblik på forskning, gennemføres fuldt ud.

Mobilitet med henblik på kortvarige ophold og i erhvervsøjemed får stadig større betydning for EU's økonomiske udvikling. EU og dets medlemsstater har derfor interesse i at fremme kortvarig mobilitet, især ved at forenkle rejsevilkårene for bona fide-rejsende fra visse tredjelande og specielt fra EU's nabolande. Visuminformationssystemet (VIS), som vil blive taget i brug i 2009, vil blive ledsaget af en gradvis etablering i alle visumpligtige tredjelande frem til 2011. Desuden vil Kommissionen i begyndelsen af 2010 fremlægge et forslag om et system til registrering af rejsende i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i juni 2008.

Fællesskabskodeksen for visa⁷ vil også øge adgangen til oplysninger og retssikkerheden for visumansøgere og styrke de proceduremæssige garantier ved at kræve, at afslag på visumansøgninger begrundes. Harmoniserede procedurer vil medvirke til, at der sikres en ensartet behandling af visumansøgere, og der indføres bestemmelser om, at der oftere skal udstedes visa til flere indrejser med lang gyldighed til *bona fide*-ansøgere.

Kommissionen foreslår i denne forbindelse, at man:

- gennemfører og derefter evaluerer den første generation af mobilitetspartnerskaber med henblik på at øge brugen af sådanne partnerskaber som en nøglemekanisme for strategisk samarbejde med udvalgte tredjelande under hensyntagen til EU's eksterne politikker
- videreudvikler den nationale kapacitet og migrationsinformations- og forvaltningscentre i de relevante lande under hensyntagen til de forskellige igangværende forsøg
- mere systematisk udnytter informationskanaler til at informere migranter om indrejsebetingelserne og om deres pligter og rettigheder, herunder de grundlæggende

⁶ EUT L 289 af 3.11.2005, s. 15; EUT L 289 af 3.11.2005, s. 23; EUT L 289 af 3.11.2005, s. 26.

⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for visa til kortvarigt ophold (KOM(2006) 403).

rettigheder, og til i givet fald at forberede dem på integration, også i samarbejde med arbejdsmarkedets parter i tredjelande

- udvikler arbejdsformidlingsredskaber og fremmer partnerskaber mellem arbejdsformidlinger og vigtige institutioner i medlemsstaterne og tredjelande
- fremmer udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne, migrant- og diasporaorganisationer og regionale og lokale aktører i tredjelande vedrørende integration af migranter
- giver incitamentter til cirkulær migration ved at indføre eller styrke juridiske og operationelle foranstaltninger, såsom:
 - indsamling af bedste praksis og iværksættelse af pilotinitiativer om cirkulær migration for at øge det bidrag, som cirkulær migration kan yde til udviklingen i hjemlandene, og for at sikre, at denne mobilitet svarer til markedets behovet i bestemmelseslandene og ikke bidrager til hjerneflugt; undersøgelse af, hvilke specifikke redskaber der kan lette cirkulær migration og hjerne-cirkulation, såsom "dobbelstillinger" (f.eks. for sundhedspersonale, lærere og forskere) og partnerskaber mellem offentlige arbejdsgivere og institutioner i EU-medlemsstaterne og migranternes hjemlande, og hjælpe migranterne med at blive genintegreret på arbejdsmarkedet i hjemlandene
 - undersøgelse af, hvordan man kan give lovlige indvandrere fortrinsret til en forlængelse af deres lovlige ophold i EU, og af, hvordan mulighederne for at overføre erhvervede sociale rettigheder til tredjelande, specielt udbetaling af pensioner, kan lette denne form for mobilitet
- udvikler fælles visumansøgningscentre for at gøre det lettere for ansøgerne at indgive ansøgninger.

2.2. Bekæmpelse af ulovlig indvandring

EU yder bistand til styrkelse af grænseforvaltningen i tredjelande, kapacitetsopbygning for grænsevagter og migrationseksperter, finansiering af oplysningskampagner om risici ved ulovlig indvandring, forbedring af modtagelsesforholdene og udvikling af brugen af biometrisk teknologi for at øge sikkerheden ved rejser eller gøre identitetsdokumenter sikrere. Frontex og netværket af forbindelsesofficerer har spillet en vigtig rolle for de fremskridt, som er gjort på dette område. Rådet har opfordret Kommissionen til at overveje at udvide Frontex' mandat med hensyn til den støtte, som Frontex kan yde tredjelande vedrørende grænseforvaltning. Desuden er der indgået tilbagetagsaftaler mellem Fællesskabet og 11 tredjelande. Forhandlingerne om en yderligere aftale er blevet afsluttet for nylig, og der arbejdes videre med endnu fire forhandlingsmandater. Den praktiske gennemførelse af disse aftaler vil kræve et effektivt samarbejde og ledsageforanstaltninger vedrørende tilbagesendelse og genintegration af migranter i deres hjemlande.

Som led i bekæmpelsen af menneskesmugling og menneskehandel støtter og fremmer Fællesskabet ratificeringen og gennemførelsen af internationale instrumenter, udarbejdelsen og gennemførelsen af nationale handlingsplaner for bekæmpelse af menneskehandel, bedre lovgivning og forebyggelses-, genintegrations- og rehabiliteringsforanstaltninger for ofre. Ouagadougouhandlingsplanen fra november 2006 (som nu indgår i partnerskabet mellem EU

og Afrika om migration, mobilitet og beskæftigelse) har skabt nye muligheder for samarbejde mellem Den Europæiske Union og Afrika på dette område.

Endelig må EU fortsat føre dialog og gøre en fælles indsats med partnerlande i bestemte regioner.

Kommissionen foreslår derfor, at man:

- indhenter og fremlægger ajourførte oplysninger om ændringer i migrationsruterne til EU ved at fremme indsamlingen af pålidelige, sammenlignelige data i både hjemlandene og bestemmelseslandene, undersøge nye videnskabelige metoder og gøre fuld brug af nye teknologier, såsom det elektroniske kortlægningssystem
- yder bistand til de vigtigste tredjelande for at styrke deres migrationsforvaltning, f.eks. gennem udveksling af erfaringer om grænsekontrolspørgsmål, uddannelse af grænsevagter og udveksling af operationelle oplysninger
- støtter tredjelandes vedtagelse og gennemførelse af nationale strategier for integreret grænseforvaltning i overensstemmelse med EU's standarder
- støtter lokale organisationer, der oplyser potentielle migranter om mulighederne for at blive i hjemlandet og hjælper dem med at finde muligheder i deres hjemland
- intensiverer de fælles operationer og samarbejdet om at oprette en infrastruktur for overvågning af grænserne under det europæiske grænseovervågningssystem (Eurosur) med aktiv deltagelse af hjem- og transitlandene, specielt inden for rammerne af den europæiske naboskabspolitik
- intensiverer arbejdet med tilbagetagelsesaftaler mellem Fællesskabet og de vigtigste hjem- og transitlande, samtidig med at tilbagetagelsespolitikken gøres til en mere integreret del af den samlede migrationsstrategi og dens prioriteter, og samtidig med at mulighederne i mobilitetspartnerskaberne udnyttes; sikrer sig, at tredjelande opfylder deres forpligtelser til at tage personer med ulovligt ophold i EU tilbage, også når forpligtelserne falder ind under Cotonouaftalen, anerkender dokumenter, der letter tilbagesendelsen af migranter uden dokumenter, og yder den nødvendige bistand til sådanne tilbagetagelser; gennem uddannelse, udveksling af bedste praksis og coaching sikrer, at alle tilbagesendelsesaktioner gennemføres værdigt og i overensstemmelse med menneskerettighedsstandarderne, og øger samarbejdet om at sikre, at tilbagesendelserne er holdbare
- tilskynder tredjelande til at ratificere og gennemføre internationale instrumenter vedrørende bekæmpelse af menneskesmugling og menneskehandel
- på globalt niveau styrker samarbejdet i internationale organisationer og specielt med FN om bekæmpelse af menneskehandel
- tilskynder til, at der lægges tilstrækkelig vægt på spørgsmål om menneskehandel i den politiske dialog og samarbejdsdialogen med partnerlandene og med regionale organisationer som Den Afrikanske Union, ECOWAS, SADC, ASEAN og ASEM

- giver prioritet til gennemførelsen af Ouagadougouhandlingsplanen, hjælper regionale organisationer med at udvikle strategier og handlingsplaner for bekæmpelse af menneskehandel og sikrer, at de eksisterende strategier og handlingsplaner føres ud i livet.

2.3. Migration og udvikling

Der er mange igangværende og nye initiativer inden for migration og udvikling, såsom initiativer, der skal fremme den positive virkning, som migranternes pengeoverførsler har på udviklingen i hjemlandet, og mindske overførselsgebyrerne. Der er også iværksat en række andre initiativer, som skal gøre det muligt for medlemmerne af diaspora at bidrage til deres hjemland og give højt kvalificerede migranter mulighed for midlertidigt at vende tilbage. De har haft positive virkninger, hvilket også gælder initiativerne vedrørende cirkulær migration ud fra et udviklingsperspektiv og foranstaltningerne vedrørende hjerneflugt og etisk ansættelsespraksis, specielt med hensyn til sundhedspersonale.

Arbejdet med migration og udvikling bør nu udbygges og finpudses. Formålene med, principperne for og de organisationsmæssige aspekter af den europæiske konsensus om udvikling⁸ bør tjene til at styrke EU's indsats for at gøre noget til de tilgrundliggende årsager til migration med særlig vægt på beskæftigelsesspørgsmål, regeringsførelse og den demografiske udvikling.

Migrationspolitikkerne bør indarbejdes på en struktureret måde i politikkerne for sundhed, uddannelse og menneskelig kapital og i strategierne for den sociale og økonomiske udvikling. Migrations- og udviklingspolitikkerne bør også fokusere meget mere på økonomiske reformer og jobskabelse og på at forbedre arbejdsforholdene og den socioøkonomiske situation i lav- og mellemindkomstlande og i regioner med et stort udvandringspres. Der skal bl.a. gøres en indsats for at fremme adgangen til uddannelse af høj kvalitet for alle, udvikle og forbedre erhvervsuddannelserne, styrke ledelseskompetencen og videreudvikle de formelle arbejdsmarkeders rolle.

Partnerskabet mellem EU og Afrika om migration, mobilitet og beskæftigelse, som blev etableret i 2007, udgør nu rammen for dette i de afrikanske lande. I andre regioner, såsom Østeuropa og Asien, kan de eksisterende samarbejdsrammer og mobilitetspartnerskaber bruges til at skabe et sådant fokus. Parallelt med en tilgang, som fokuserer på menneskelig kapital og beskæftigelse, spiller foranstaltninger vedrørende direkte udenlandske investeringer og handel en afgørende rolle. Desuden bør EU fastlægge en politik som svar på den seneste udvikling, herunder klimaændringernes stigende indvirkning på migrationsbevægelserne.

På baggrund af ovenstående foreslår Kommissionen, at man:

- arbejder hen imod effektive, sikre og billige pengeoverførsler for at skabe en bredere udviklingseffekt ved:
 - at forbedre statistikkerne og støtte udviklingen af den finansielle sektor
 - at skabe et gunstigt miljø for direkte udenlandske investeringer i migranternes hjemlande, herunder en produktiv investering af migranternes pengeoverførsler,

⁸ Fælleserklæring fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen om "den europæiske konsensus om udvikling", EUT C 46 af 24.2.2006, s. 1.

og i den forbindelse samarbejde med den finansielle sektor om at fremme mobilitetsinvesteringsfonde

- i overensstemmelse med direktivet om betalingstjenester at tilskynde medlemsstaterne til også at regulere transaktioner, hvor mindst én af udbyderne af betalingstjenester er etableret uden for EØS, så betalinger kan sendes på en mere gennemsigtig måde og med en tilstrækkelig beskyttelse af forbrugerne
- i tæt samarbejde med Den Afrikanske Union og Verdensbanken at oprette et institut for pengeoverførsler i Afrika og øge arbejdet med pengeoverførsler, specielt i Vestbalkanlandene
- fremmer og støtter initiativer fra migrantgrupper og diasporaorganisationer med henblik på at involvere dem i EU's politikinitiativer med og om deres hjemlande og –regioner med det formål at:
 - udnytte diasporaernes menneskelige og økonomiske potentiale til at fremme udviklingen i partnerlandene gennem målrettede initiativer på områder som handelsletelse, investeringsfremme og tværnationalt netværkssamarbejde
 - støtte indsatsen i migranternes hjemlande for at skabe kontakt med deres diasporaer
 - støtte diasporagrupper, som udfører udviklingsrelaterede aktiviteter i deres hjemlande
 - fremme initiativer, der skal gøre det muligt for migranter og medlemmer af diaspora at få adgang til rådgivning om virksomhedsledelse, muligheder for mikrokreditter og støtte til oprettelse af små og mellemstore virksomheder i hjemlandene
- styrker den dimension af forholdet mellem migration og udvikling, som består i at skabe sammenhæng i udviklingspolitikken, i tæt samarbejde med de pågældende lande og med særlig vægt på hjerneflugt ved at:
 - opnå en mere indgående og sektorspecifik forståelse af det nuværende og forventede omfang af hjerneflugt og virkningerne heraf
 - støtte fastlæggelsen og gennemførelsen af landespecifikke politikker, der skal sikre, at hjemlandene råder over de kvalifikationer, der er nødvendige for udvikling, baseret på uddannelse, bestræbelser på at få kvalificerede arbejdstagere til at blive i hjemlandet, etisk ansættelsespraksis og tilbagevenden⁹
- fremmer adgangen til uddannelse af høj kvalitet for alle, udvikling og forbedring af erhvervsuddannelser og styrkelse af ledelseskvalifikationer og videreudvikler de formelle arbejdsmarkeders rolle og anstændige arbejdsforhold i lav- og mellemindkomstlandene

⁹ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om sammenhæng i udviklingspolitikken (SEC(2008) 434/2).

med henblik på at forbedre forholdene og beskæftigelsesmulighederne i regioner med et stort udvandringspres

- anvender formålene med, principperne for og de organisationsmæssige aspekter af den europæiske konsensus om udvikling til at styrke EU's indsats for at gøre noget ved de tilgrundliggende årsager til migration med særlig vægt på beskæftigelsesspørgsmål, regeringførelse og den demografiske udvikling
- undersøger forholdet mellem klimaændringer og migration og opnår en bedre forståelse af, hvor mange mennesker der er og vil blive berørt.

3. RELEVANSEN AF DEN SAMLEDE MIGRATIONSSTRATEGI GEOGRAFISK SET

3.1. De sydlige migrationsruter

Den samlede migrationsstrategi fokuserede først på Afrika og specielt på Afrika syd for Sahara, idet der blev taget hensyn til alle landene langs de sydlige migrationsruter til EU. Der blev indført nye former for dialog og samarbejde mellem lande fra forskellige regioner, som overskrider de traditionelle grænser for forbindelserne mellem Den Europæiske Union og disse lande.

På politisk plan blev der med en ministerkonference om migration og udvikling i Rabat i juli 2006 iværksat en vigtig regional proces, som etablerede en ramme for en sammenhængende indsats; dette blev fulgt af konkrete initiativer, workshops og endnu en ministerkonference i Paris i november 2008. Den samlede migrationsstrategi tjente også som inspiration for ministerkonferencen i Tripoli (november 2006), hvor man for første gang indledte en fælles strategi for Den Europæiske Union og hele Afrika. På det første Euromed-ministermøde om migration i Albufeira (november 2007) fastlagde man en række prioriteter i form af konkrete samarbejdsinitiativer. På topmødet mellem EU og Afrika i Lissabon (december 2007) blev den samlede migrationsstrategi omsat i praksis med vedtagelsen af partnerskabet mellem EU og Afrika om migration, mobilitet og beskæftigelse. På bilateralt plan blev den politiske dialog om migration iværksat i en række vigtige lande på grundlag af EU's migrationsmissioner baseret på artikel 8 og 13 i Cotonouaftalen. Desuden blev der oprettet en samarbejdsplatform med Etiopien. Endelig skulle mobilitetspartnerskabet med Kap Verde fra juni 2008 (der omfatter lovlig migration, bekæmpelse af ulovlig indvandring og migration og udvikling), der vil blive fulgt af indledende drøftelser med Senegal, kunne bane vejen for et udvidet operationelt samarbejde om migration i denne region.

Med de mange initiativer, der er undervejs, er sammenhæng nu afgørende, både med hensyn til den politiske udvikling og gennemførelsen. Den planlagte indsats langs migrationsruterne kræver et internt samarbejde i Afrika og specielt mellem de afrikanske lande syd for Sahara og de nordafrikanske lande. Organisationer som Den Afrikanske Union og ECOWAS har brug for ressourcer for at kunne koordinere et sådant samarbejde. Politisk følsomme emner som beskyttelse af flygtninge, lempelse af visumreglerne og tilbagesendelse skal behandles i en overordnet, afbalanceret sammenhæng, og der skal ske fremskridt på alle fronter.

På baggrund af ovenstående foreslår Kommissionen, at man:

- sikrer, at alle aspekter af samarbejdet mellem EU og Afrika gennemføres og evalueres på politisk plan gennem en række ministermøder med en første opfølgning af Lissabontopmødet i 2010
- anvender EU's nyoprettede gennemførelseshold for partnerskabet om migration, mobilitet og beskæftigelse som et af de vigtigste redskaber til at koordinere det operationelle samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne
- styrker ejerskabet til politikkerne i de afrikanske lande ved at fokusere på betydningen af migrationsstrømmene mellem de afrikanske lande og støtter de afrikanske lande, der ønsker at udvikle deres egen migrationspolitiske ramme
- fremmer trepartssamarbejde (dvs. samarbejde mellem Maghreblandene og de afrikanske lande syd for Sahara med støtte fra EU), specielt gennem initiativer som udvikling af overvågningscentre for migration, oplysning om lovlig migration, fremme af konsulært samarbejde, samarbejde om tilbagesøgning, grænsekontrol og blandede migrationsstrømme
- øger kendskabet til betalingsoverførsler i Afrika med etableringen af et afrikansk institut for betalingsoverførsler under ledelse af Den Afrikanske Union og i partnerskab med Verdensbanken
- øger brugen af bilaterale kanaler og rammer for regionalt og kontinentalt samarbejde, såsom ECOWAS, Euromed-processen, Rabatprocessen og Den Afrikanske Union, for at skabe en stærkere resultatorienteret dialog og et bedre samarbejde
- sikrer, at der sker en systematisk og operationel opfølgning af de fælles migrationsmissioner og andre former for migrations-samarbejde i forbindelse med Cotonouaftalen.

3.2. DE ØSTLIGE OG SYDØSTLIGE REGIONER, DER GRÆNSER OP TIL EU

I 2007 blev den samlede migrationsstrategi udvidet til også at omfatte de østlige og sydøstlige regioner, der grænser op til EU, og i mindre omfang Mellemøsten og Asien. Den samlede migrationsstrategis prioriteter for disse regioner stemmer overens med de tidligere prioriteter, nemlig den europæiske naboskabspolitik, førtiltrædelsesstrategien og udvidelsesprocessen. Dialogen og samarbejdet om migration var allerede godt i gang inden for disse rammer. Parallelt hermed har en række regionale processer, såsom Budapest- og Söderköpingprocesserne, og en række regionale organisationer, såsom OSCE og Europarådet, også været yderst aktive på dette område. Den samlede migrationsstrategi har kunnet bygge videre på disse resultater.

Pilotmobilitetspartnerskabet med Republikken Moldova og iværksættelsen af Sortehavssamarbejdsplatformen er et resultat af den samlede migrationsstrategi i denne region. De indledende drøftelser med Georgien om et yderligere pilotmobilitetspartnerskab kan også give gode resultater og dermed bane vejen for samarbejde med endnu flere partnerlande. Mens de første hovedmål for samarbejdet i denne region var sikkerhedsspørgsmål (grænsekontrol, bekæmpelse af ulovlig indvandring osv.) og i stigende omfang spørgsmål om lovlig migration, er migrations- og udviklingsdimensionen nu også

begyndt at få betydning. Det vil give en klar merværdi, hvis man kan udvikle et samarbejde med de relevante lande om forvaltning af arbejdskraftmigration, udviklingsfremmende betalingsoverførsler, frivillig tilbagevenden og genintegration af migranter samt diasporanetværk.

Endelig skal nogle af de andre redskaber i den samlede migrationsstrategi, såsom migrationsprofiler og samarbejdsplatforme, anvendes mere systematisk i de østlige og sydøstlige regioner.

I lyset af ovenstående ville det være hensigtsmæssigt at:

- gøre den samlede migrationsstrategi mere synlig inden for den europæiske naboskabspolitik og førtiltrædelsesstrategien ved at intensivere samarbejdet med nabolandene og udnytte de eksisterende strukturer for dialog og samarbejde bedre
- forsøge at skabe mere synergi mellem den samlede migrationsstrategi og de andre samarbejdsstrukturer, specielt i forhold til Tyrkiet og Vestbalkanlandene
- styrke EU's tilstedeværelse i de regionale høringsprocesser, specielt Budapest- og Söderköpingprocesserne, og i de regionale organisationer med henblik på at slå til lyd for den samlede migrationsstrategi på regionalt plan
- sikre, at de eksisterende aftaler vedrørende migration gennemføres fuldt ud, og fremme operationelt samarbejde om grænseforvaltning, ulovlig indvandring, tilbagetagelse og hjemsendelse samt menneskehandel
- udvikle Sortehavssamarbejdsplatformen og anvende migrationsprofiler og migrationsmissioner mere systematisk i regionen
- understrege migrations- og udviklingsdimensionen gennem konkrete initiativer, der fokuserer på cirkulær migration, pengeoverførsler og diasporanetværk.

3.3. Differentiering af migrationsstrategien i forhold til andre regioner

Selv om Sydkaukasus, Centralasien, Mellemøsten og Asien er et referencepunkt i den foregående meddelelse om den samlede migrationsstrategi, har der kun været lagt begrænset vægt på dem under den samlede migrationsstrategi. Man kan dog ikke se bort fra disse regioners migrationspotentiale (i form af ulovlig indvandring eller lovlig økonomisk indvandring til EU), og der er behov for en mere pragmatisk, differentieret og resultatorienteret metode, hvor man vælger både en multilateral og en bilateral tilgang. Desuden bliver lande som Indien, Kina, Vietnam, Sri Lanka og Filippinerne samt Mellemøsten stadig mere relevante for EU's migrationspolitik.

Med hensyn til Latinamerika og Vestindien er det vigtigt at følge op på Limaerklæringen fra topmødet mellem EU og Latinamerika og Vestindien i maj 2008 ved at udvikle en struktureret og bred dialog om migration, finde frem til de fælles udfordringer og områder, hvor der skal etableres et indbyrdes samarbejde, og udnytte EU-LAC-eksperternes aktiviteter.

I lyset af ovenstående ville det være hensigtsmæssigt at:

- anvende de eksisterende multilaterale strukturer mellem EU og Asien, specielt ASEM, til at udbygge dialogen om migrationspolitikken, udveksle erfaringer og bedste praksis og undersøge mulighederne for synergi mellem de to kontinenter
- overveje at udvide den eksisterende dialog med Kina om ulovlig indvandring til at omfatte alle migrationsrelaterede aspekter og at etablere en dialog med et antal asiatiske lande, specielt Indien, Vietnam og Filippinerne
- sikre, at Limaerklæringen følges op for at øge vores gensidige forståelse af migrationens udfordringer og af de eksisterende migrationspolitikker og for at styrke det eksisterende samarbejde ved at indføre en fast ramme for øget samarbejde og partnerskab mellem EU og Latinamerika og Vestindien om migrations- og mobilitetspolitik.

4. DEN SAMLEDE MIGRATIONSSTRATEGI SOM RAMME FOR SAMMENHÆNG, KOORDINERING OG EFFEKTIVITET MED HENBLIK PÅ BEDRE MIGRATIONSSTYRING

Den nye styringsstrategi, som blev foreslået i meddelelsen fra juni 2008 om en fælles indvandringspolitik for Europa, vil også få indvirkning på de fremtidige arbejdsmetoder under den samlede migrationsstrategi, der skal være mere sammenhængende, skal koordineres bedre og være mere effektiv. Der vil specielt være behov for regelmæssige analyser og evalueringer i tæt samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen; disse skal indgå i den årlige rapport til Det Europæiske Råds forårsmøde som foreslået i meddelelsen fra juni 2008 og formodentlig i den europæiske pagt om indvandring.

4.1. Koordinering og sammenhæng

Den samlede migrationsstrategi og dens overordnede politik for migration kræver større koordinering mellem EU og det nationale, regionale og lokale niveau og med tredjelande ved brug af en bred vifte af instrumenter. Migrationsmissioner, migrationsprofiler, mobilitetspartnerskaber og samarbejdsplatforme har allerede givet gode resultater, men sådanne instrumenter skal anvendes mere systematisk for at sikre en strukturel koordinering og sammenhæng i politikkerne. Der er et klart behov for at øge samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne i tredjelande og for at sikre, at indsatsen koordineres ordentligt. Der er også behov for at forbedre og udbygge evidensgrundlaget for migrationsinitiativer. I den forbindelse kan det være nyttigt at kombinere alle de oplysninger, som Kommissionen, medlemsstaterne, EU-agenturerne og andre organer råder over.

Det er også nødvendigt at omsætte EU's politiske mål bedre i konkrete, praktiske foranstaltninger i dialog og samarbejde med tredjelande. Det er kun muligt at opbygge og opretholde et ægte partnerskab, hvis begge parter investerer nok i at informere om deres politiske hensigter og udviklingen i politikken. De livlige drøftelser, som ledsagede vedtagelsen af tilbagesendelsesdirektivet i sommeren 2008, er en klar påmindelse om behovet for, at EU kommunikerer bedre om sine politikker.

Endelig bør EU og dets medlemsstater profilere sig mere og aktivt slå til lyd for den samlede migrationsstrategi i forskellige multilaterale, globale og regionale samarbejdsfora, såsom det globale forum om international migration og udvikling, der holder sit næste møde i Manila i oktober, hvor EU vil få lejlighed til at fremlægge en sammenhængende og konsolideret position, FN og dets særorganisationer, G8, OECD, OSCE, Europarådet, Den Internationale

Organisation for Migration, Verdensbanken og de regionale udviklingsbanker samt de regionale høringsprocesser.

I lyset af ovenstående foreslår Kommissionen, at man:

- sikrer, at migration integreres i og koordineres med andre politikområder, herunder udvikling, udenrigspolitik, sikkerhed, handel, miljø, landbrug, beskæftigelse, uddannelse, sundhed, forskning og sociale anliggender, og fremmer en rettidig høring af relevante parter, både eksternt og internt
- sikrer regelmæssig kontakt mellem forskellige ministerier i medlemsstaterne for at sikre, at den samlede migrationsstrategi gennemføres
- øger og forbedrer migrationsforvaltningskapaciteten som en del af hovedopgaverne for Kommissionens delegationer og medlemsstaternes ambassader, bl.a. gennem oprettelse af en migrationsstøtteordning for udveksling af oplysninger, ekspertise og uddannelse
- styrker kapacitetsopbygningsforanstaltningerne i udvalgte hjem- og transitlande for migration, f.eks. ved at oprette migrationsstøttegrupper bestående af eksperter, der er udpeget af medlemsstaternes myndigheder.

4.2. Effektiv brug af den økonomiske støtte

Den samlede migrationsstrategi finansieres hovedsagelig gennem EU's eksisterende finansielle instrumenter. Der er bl.a. tale om Aeneasprogrammet, som nu er blevet afløst af det tematiske program for samarbejde med tredjelande på migrations- og asylområdet, og rammeprogrammet om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme. Andre midler er kommet fra de geografiske instrumenter, særlig Meda- og Tacisprogrammerne, som nu er erstattet af det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument, og det geografiske instrument for Afrika syd for Sahara, Vestindien og Stillehavsområdet, Den Europæiske Udviklingsfond og instrumentet for udviklingssamarbejde for Asien og Latinamerika. Gennemførelsesreglerne for sidstnævnte instrumenter begrænser dog sommetider mulighederne for at bruge dem i forbindelse med migration. Den hurtige reaktionsmekanisme, som nu er blevet afløst af stabilitetsinstrumentet, er også blevet brugt til at støtte visse migrationsinitiativer.

Det er stadig en udfordring at mobilisere de forskellige kilder til fællesskabsfinansiering hurtigt og komplementært, og det må overvejes, hvordan man bedst kan kombinere disse forskellige kilder – herunder midler fra EU-medlemsstaterne og andre eksterne kilder.

Den måde, hvorpå de forskellige fællesskabsinstrumenter anvendes, og den indsats, som gøres af medlemsstaterne og Fællesskabet, må forbedres. En frivillig sammenlægning af ressourcerne fra Fællesskabet, medlemsstaterne og tredjelande i overensstemmelse med forslagene i meddelelsen om en fælles indvandringspolitik for Europa bør tilskyndes.

En effektivisering af den samlede migrationsstrategi afhænger således delvis af finansieringsmetoden og finansieringens formål og vil stille større krav til de menneskelige ressourcer. Det vil kræve bedre koordinering mellem alle parterne og en mere effektiv og regelmæssig overvågning og evaluering.

I lyset af ovenstående foreslår Kommissionen, at man:

- opretter ordninger for koordinering og eventuelt sammenlægning af medlemsstaternes, Fællesskabets og tredjelandes ressourcer til brug for prioriteterne under den samlede migrationsstrategi
- evaluerer, hvor effektive Fællesskabets nuværende finansielle instrumenter er med hensyn til at realisere målsætningerne for den samlede migrationsstrategi.

5. KONKLUSIONER

Som led i den samlede migrationsstrategi er Den Europæiske Union i gang med at udvikle en innovativ måde at takle migrationsspørgsmål i al deres kompleksitet. Selv om den stadig er i sin vorden, er det en strategi, som allerede har givet de nødvendige politiske impulser og har gjort den europæiske migrationspolitikks eksterne dimension mere synlig. Den har også været inkluderende og omfattende i den forstand, at den hurtigt blev udvidet, både tematisk og geografisk.

Denne meddelelse bygger på de principper, som blev fremsat i den meddelelse om en fælles indvandringspolitik for Europa, der blev fremlagt for nylig, og udgør de første byggesten for de foranstaltninger, der foreslås i den pågældende meddelelse, og også bør medtages i den europæiske pagt om indvandring og asyl.

I denne meddelelse foretages der både en geografisk og en tematisk analyse af den samlede migrationsstrategi. Nu er det imidlertid nødvendigt at finpudse strategien, så den bedre afspejler EU's strategiske migrationsmål, tager hensyn til de særlige forhold i de forskellige regioner og lande og hjælper os med at forvalte de nye og stadig skiftende udfordringer og muligheder, som migration udgør, på en mere effektiv måde.

Det kan kun ske ved at øge koordineringen og synergien mellem Kommissionen, medlemsstaterne og de pågældende tredjelande, således at man kan opnå større effektivitet og større sammenhæng i den praktiske anvendelse af den samlede migrationsstrategi.