



Meddelande om den övergripande strategin för migration och rörlighet

Justitiedepartementet

2012-02-14

Dokumentbeteckning

KOM (2011) 743 slutlig

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala kommittén och Regionkommittén – En övergripande strategi för migration och rörlighet

Tidigare faktapromemoria:

- Faktapromemoria 2006/07:FPM33

Sammanfattning

EU:s övergripande strategi för migration antogs ursprungligen 2005 och har utvecklats kontinuerligt. Genom det nya meddelandet lyfter kommissionen fram den övergripande strategin för migration och rörlighet som det överordnade ramverket för EU:s migrationspolitik i de yttre förbindelserna. Vidare understryks vikten av att strategin blir en tydligare integrerad del av EU:s utrikespolitik, inklusive utvecklingspolitiken.

Inom de huvudområden som omfattas av strategin, dvs. åtgärder för att underlätta laglig migration och rörlighet, förhindra olaglig invandring och människohandel, främja internationellt skydd samt maximera utvecklingspotentialen av migration och rörlighet, ges rekommendationer som i huvudsak syftar till att utveckla det arbetssätt som gäller idag.

Regeringen välkomnar meddelandet och delar kommissionens bedömning att den övergripande strategin för migration bör vidareutvecklas som överordnat ramverk för EU:s migrationspolitik i de yttre förbindelserna.

1.1 Ärendets bakgrund

Med utgångspunkt i Stockholmsprogrammet och i syfte att stärka EU:s externa migrationspolitik, uppmanades kommissionen av Europeiska rådet, den 23-24 juni 2011 att lägga fram en utvärdering av den övergripande strategin för migration. Kommissionen har under 2011 genomfört en grundlig genomgång av strategin, inklusive konsultationer med medlemsstater, organisationer och partnerländer, innan meddelandet antogs den 18 november 2011.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet framhåller den övergripande strategin för migration och rörlighet som det överordnade ramverket för EU:s migrationspolitik i de yttre förbindelserna. Samtidigt understryks vikten av att strategin blir en tydligare integrerad del av EU:s utrikespolitik, inklusive utvecklingspolitiken. Inom de huvudområden som omfattas av strategin - laglig migration och rörlighet, olaglig invandring och människohandel, internationellt skydd samt migration och utveckling - ges en rad rekommendationer och förslag på prioriteringar i syfte att med riktade verktyg föra en trovärdig och ömsesidigt nyttig dialog med partnerländer. Rekommendationerna utvecklar i stort sett det arbetssätt som gäller idag.

I det första kapitlet *Huvudmål* understryker kommissionen att den övergripande strategin måste bli mer strategisk och effektiv. Man vill se en fast förankring av strategin i EU:s utrikespolitik, inklusive utvecklingssamarbetet och att den tydligare anpassas till EU:s interna politiska mål. Vikten av att den övergripande strategin utvidgas till en strategi för migration *och rörlighet* lyfts också fram. Det görs en koppling till viseringspolitiken men även till målet i Europa 2020-strategin, dvs. att migration och rörlighet kan bidra till EU:s konkurrenskraft.

I avsnittet *Tematiska prioriteringar* föreslår kommissionen dels att de tre nuvarande huvudpelarna i den övergripande strategin – laglig migration, olaglig invandring, migration och utveckling - utvecklas och utvidgas, dels att en fjärde pelare rörande internationellt skydd inkluderas i strategin. De fyra likvärdiga pelarna i strategin ska vara:

- 1) Organisering och underlättande av laglig migration och rörlighet.
- 2) Förhindrande och minskning av irreguljär migration och människohandel.
- 3) Främjande av internationellt skydd och stärkande av asylpolitikens externa dimension.

Meddelandet lyfter även fram principen att migranten ska stå i centrum för åtgärderna samt att strategin bör stärka respekten för migranternas grundläggande mänskliga rättigheter.

Det tredje kapitlet *Geografiska prioriteringar* poängterar i första hand att den övergripande strategin för migration och rörlighet inte bör vara geografiskt begränsad utan snarare global. På det sätt strategin är utformad, ska den ses som en metod och användas i linje med EU:s mål och övergripande politiska prioriteringar. Strategin kan däremot tillämpas med olika grad av intensitet gentemot länder och regioner. Kommissionen nämner principen om differentiering, dvs. att i första hand söka närmare samarbete med de partner som delar unionens och medlemsstaternas intressen och är beredda att göra ömsesidiga åtaganden. Den första prioriteringen är länderna i EU:s Östliga partnerskap och i dess södra grannskapsområde. I de mer riktade migrationsdialogerna bör prioriteringen ligga på det strategiska partnerskapet mellan EU och Afrika om migration, rörlighet och sysselsättning¹ och Pragprocessen² som de huvudsakliga ramverken för dialog och samarbete inom den övergripande strategin söder- och österut. Övriga subregionala processer liksom de bilaterala dialogerna föreslås ses som ett komplement men bör anpassas till den överordnade strukturen. Kommissionen föreslår även att den övergripande strategin bör vara mer öppen för migration mellan och inom regioner, när så är lämpligt, och inte enbart fokusera på migration till EU.

Kapitel 4 *Genomförandemekanismer* beskriver de instrument som finns tillgängliga för genomförandet av den övergripande strategin för migration och rörlighet. Det handlar bl.a. om migrationsprofiler, migrationsuppdragsresor, partnerskap för rörlighet samt både rättsliga och politiska instrument, projektstöd m.m. Kommissionen föreslår att dessa ska användas på ett flexibelt och anpassat sätt och omfatta kunskap, dialog och samarbete. Den övergripande strategin bör vidare stödjas av två typer av ramverk för partnerskap och dialog. Partnerskap för rörlighet ska ses som det huvudsakliga och mest utvecklade ramverket med i första hand EU:s grannskapsländer och omfatta alla relevanta migrationsfrågor, inklusive dialog om viseringsförenklingar och förhandling om återtagandeavtal. Det

¹ MME-partnerskapet etablerades i samband med EU:s och Afrikas toppmöte i Lissabon 2007 och syftar till att verka för en förbättrad hantering av migrationsströmmar och gynna sysselsättningen i Afrika.

² Deklaration antagen vid en ministerkonferens i Prag 2009 om ett brett samarbete på migrationsområdet mellan EU och Västra Balkan, Östeuropa, Turkiet, Ryssland, Centralasien och södra Kaukasien.

andra ramverket kallas för den gemensamma agendan för migration och rörlighet (Common Agenda on Migration and Mobility, CAMM) och ska vara ett mindre omfattande ramverk och användas då någon part inte är redo för alla de åtaganden som omfattas av partnerskap för rörlighet.

I det femte avsnittet beskrivs de *Operativa prioriteringarna* inom varje pelare:

1. Organisering och underlättande av laglig migration och rörlighet

Kommissionen framhåller vikten av att underlätta rörlighet för ungdomar, studerande, kulturarbetare, forskare m.fl. i syfte att ge arbetsgivare möjlighet att rekrytera de mest lämpade personerna på den globala arbetsmarknaden. Dialog och samarbete bör spegla utvecklingen av EU-lagstiftningen på området men denna kan även komma att behöva anpassas. Lanseringen av EU:s invandringportal ska ses som ett viktigt instrument för tredjelandsmedborgares möjligheter att söka arbete i EU. Europa 2020-strategin med fokus på sysselsättning, behov och efterfrågan av kompetens, erkännande av kvalifikationer och effektiv integrering på arbetsmarknaden lyfts fram. Ett fullt utnyttjande av EU:s viseringspolitik i enlighet med viseringskodexen understryks och inrättandet av gemensamma viseringscentra föreslås. Kommissionen föreslår även att man inom ramen för partnerskap för rörlighet bör inrätta särskilda resurscentrum för migration och rörlighet i syfte att ge stöd till migranter vad gäller matchning och uppgradering av kompetens, språkinläring m.m.

2. Förhindrande och minskning av irreguljär migration och människohandel

För att kunna föra en politik om migration och rörlighet måste olaglig invandring hanteras på ett effektivt sätt. Därför föreslår kommissionen fortsatt prioritering av kompetens- och kapacitetsuppbyggnad samt ytterligare resurser till partnerländerna för att förhindra och minska människohandel inklusive ge bättre skydd åt offer för människohandel, smuggling och olaglig invandring och till en integrerad gränsförvaltning. Samarbete mellan relevanta EU-organ bör stärkas för att förbättra informationsutbyte om migration och organiserad brottslighet. Återtagande och återvändande bör vara en tydlig del i strategin och återtagandavtal bör kopplas till avtal om viseringslättnader. Kommissionen menar vidare att samarbete kring documentsäkerhet kan skapa förutsättningar för vissa kategorier av personer från länder som infört biometriska resehandlingar att erhålla viseringslättnader.

3. Främjande av internationellt skydd och stärkande av asylpolitikens externa dimension

För att göra den övergripande strategin för migration och rörlighet så heltäckande som möjligt föreslår kommissionen att de tre ursprungliga pelarna utökas med en fjärde rörande internationellt skydd. EU behöver stärka solidariteten med flyktingar och fördrivna personer samt utöka samarbete med tredjeländer för att förbättra asylsystemen och öka skyddskapaciteten. Kommissionen föreslår att detta ska åstadkommas bl.a. genom de regionala skyddsprogrammen med en förstärkt komponent för vidarebosättning. Befintliga skyddsprogram behöver stärkas och nya föreslås i länder/regioner där det är relevant. Det europeiska stödkontoret för asylfrågor, EASO, bör i framtiden mer involveras i arbetet med att bygga upp asylkapacitet i tredjeländer och en viktig prioritering är att fler platser för vidarebosättning kan erbjudas i EU.

4. Maximering av migrationens och rörlighetens utvecklingseffekter

Kommissionen lyfter fram vikten av att migranter ska kunna påverka sin egen situation och att EU bör sträva efter att underlätta cirkulär migration. Diasporagrupperns engagemang i utvecklingen av ursprungsländer kan förbättras ytterligare genom att inrätta verktyg för att stärka dessa grupperns bidrag. Kommissionen vill även undersöka möjligheterna att inrätta ett årligt forum för penningförsändelser. Enligt kommissionen finns det ett behov av att motverka de negativa effekterna av migration, som kunskapsflykt kan innebära, bl.a. genom att främja WHO:s förfarandekod för internationell rekrytering av hälso- och sjukvårdspersonal.

Det sjätte och sista kapitlet *Finansiering och övervakning* behandlar behovet av en adekvat finansiering och att den övergripande strategin stöds av relevanta finansiella instrument för att kunna bidra till strategins övergripande mål. Ambitionen är att den framtida EU-fonden för asyl och migration samt fonden för inre säkerhet ska kunna användas för finansiering av den övergripande strategin. För att förbättra genomförandet föreslår kommissionen att resultaten från den övergripande strategin sprids via en särskild webbplats och presenteras i en framstegsrapport vartannat år.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande om den övergripande strategin för migration och rörlighet får inga konsekvenser för gällande svenska regler. Om det vid ett senare tillfälle presenteras konkreta förslag, får de närmare konsekvenserna av dessa och deras överensstämmelse med det gällande svenska regelverket analyseras.

Meddelandet innehåller inga finansiella förslag och får därför inga omedelbara budgetära konsekvenser. Om konkreta förslag presenteras kan dessa komma att få budgetära konsekvenser. Befintliga strukturer bör användas och eventuella ökade utgifter finansieras genom omprioriteringar inom berört utgiftsområde eller med motsvarande omprioritering inom berört område i EU-budgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar meddelandet som syftar till att framhålla och vidareutveckla EU:s övergripande strategi för migration som ramverk för EU:s migrationspolitik i de yttre förbindelserna.

Regeringen stödjer förslaget att komplettera de tre ursprungliga huvudområdena i strategin – dvs. laglig migration, olaglig invandring och migration och utveckling – med ett fjärde område; internationellt skydd och den externa dimensionen av asyl. Strategin blir därigenom heltäckande och omfattar samtliga områden av strategisk betydelse för EU:s migrationspolitik i de yttre förbindelserna.

Det är positivt att meddelandet syftar till en fastare förankring av EU:s migrationspolitik i EU:s övergripande utrikespolitik inklusive utvecklingssamarbetet samt att ökad samstämmighet eftersträvas med EU:s interna politiska mål. Det gäller särskilt i relation till Europa 2020-strategin och sysselsättnings- och utbildningspolitiken.

Regeringen välkomnar särskilt att kommissionen lyfter fram vikten av att underlätta rörlighet mellan EU och omvärlden. Regeringen instämmer också i meddelandets geografiska prioriteringar.

Dialogen om viseringsförenklningar är ett viktigt instrument för att stärka förbindelser med relevanta partnerländer och främja reformer. Ett avtal om viseringsförenklningar utgör inte ett steg mot viseringsfrihet. Eftersom den senaste tidens beslut om viseringsfrihet har lett till oönskade effekter på asylsystemen i medlemsstaterna, måste försiktighet iaktas vid nya utfästelser samt nya beslut om viseringsfrihet.

Ett väl fungerande återvändande är en förutsättning för en långsiktigt hållbar migrationspolitik. Regeringen stödjer därför att frågor som rör återtagande och återvändande prioriteras och att dessa ges en fast förankring i strategin.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2011/12:FPM109

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända i detalj men generellt sett har meddelandet välkomnats.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt. Meddelandet innehåller inga konkreta förslag med rättslig grund.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt. Meddelandet innehåller inga konkreta lagförslag.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens meddelande presenterades och diskuterades för första gången vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 13-14 december 2011. Det danska ordförandeskapet förväntas inleda förhandlingar om rådsslutsatser i början av 2012.

4.2 Fackuttryck/termer