EUROPEISKA UNIONENS RÄD
Bryssel den 20 november 2008 (24.11) (OR. fr)
16041/08
LIMITE
ASIM 88
DEVGEN 244

NOT
från: Ordförandeskapet
till: Rådet
Föreg. dok. nr: 15791/08 ASIM 85 DEVGEN 236
Ärende: Antagande av rådets slutsatser om utvärderingen av genomförandet av den övergripande strategin för migration och partnerskapet med ursprungs- och transitländerna

Till följd av den enighet som uppnåddes vid mötet i Ständiga representanternas kommitté den 19 november 2008 uppmanas rådet (rättsliga och inrikes frågor) att godkänna nedanstående slutsatser, som därefter kommer att översändas till rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser) för antagande.
Utkast till rådets slutsatser
om utvärderingen av genomförandet av den övergripande strategin för migration
och partnerskapet med ursprungs- och transitländerna


2. Rådet erinrar också om Europeiska rådets antagande den 15–16 oktober 2008 av den europeiska pakten för invandring och asyl, där vikten av den yttre dimensionen av Europeiska unionens migrationspolitik framhålls liksom vikten av att i förbindelserna med varje tredjeland ta hänsyn till kvaliteten på dialogen om migration.


Med hänsyn till ovanstående godkänner rådet följande slutsatser:

4. Rådet bekräftar att den övergripande strategin är fullt relevant och att de riktlinjer som fastställs i rådets tidigare slutsatser fortfarande är giltiga, särskilt de som avser följande tre aspekter av den övergripande strategin och nödvändigheten av att genomföra dessa på ett balanserat sätt, nämligen en väl fungerande organisation av den lagliga migrationen, effektivt förebyggande och bekämpande av olaglig invandring samt förstärkning av kopplingen mellan migration och utveckling.

5. Rådet understryker att den övergripande strategin grundar sig på respekten för folkrätten, särskilt när det gäller mänskliga rättigheter och enskilda personers mänskliga värdighet och när det gäller flyktingar, inklusive Genèvekonventionen.
6. Den övergripande strategin bidrar till bättre konsekvens i de åtgärder som gemenskapen och medlemsstaterna vidtar. Detta avspeglas redan i flera konkreta och positiva initiativ som främjar bättre förståelse för migrationens alla aspekter och nya former för dialog och samarbete.

7. Den övergripande strategin erbjuder en gemensam politisk ram som gör det möjligt att på bättre sätt integrera migrationsfrågor i Europeiska unionens yttre förbindelser på grundval av ett effektivt och balanserat partnerskap med tredjeländer. Denna referensram styr Europeiska unionens konstruktiva dialog i migrationsfrågor med andra geografiska grupperingar och många tredjeländer, samtidigt som dess integrerade genomförande riktas mot Europeiska unionens södra (Afrika och Medelhavsområdet), östra och sydöstra grannskap.

8. Rådet noterar emellertid att genomförandet av den övergripande strategin även måste möta vissa utmaningar som hänför sig till

- de olika partnernas begränsade administrativa och tekniska kapacitet,
- den tid som krävs för att utforma initiativ och uppnå konkreta resultat på detta känsliga område,
- den samordning som krävs mellan de behöriga förvaltningarna på båda sidor,
- komplexa finansiella verktyg,
- den nödvändiga förbättringen av samordningen med ifrågavarande lands och den berörda regionens samtliga yttre förbindelser.

9. Rådet anser i detta avseende att den övergripande strategins konkreta framgång kräver större samordning och konsekvens mellan politikområdena, särskilt när det gäller kopplingen till Europeiska unionens yttre förbindelser och utvecklingspolitiken, ett hållbart politiskt åtagande samt förbättrade och stärkta möjligheter till åtgärder.

10. Med tanke på detta framhåller rådet följande prioriteringar:
I. Konsekvent användning av den övergripande strategins olika verktyg

Rådet betonar vikten av samordning vid utnyttjandet av den övergripande strategins verktyg, särskilt för att främja synergier dem emellan.


Utformandet av pilotpartnerskap pågår. Utvärdering av dessa, som begärts till juni 2009, är nödvändig för att göra det möjligt att från och med 2009 inleda processen i flera andra länder. Valet av nya partnerskap bör grunda sig på flera kriterier, bland annat följande:

- Vikten av att införa ett sådant verktyg när det gäller migrationsflöden med det berörda landet, dess ekonomiska och sociala situation, migrationsprofiler i förekommande fall och redan befintliga samarbetsramar.
- Båda parters vilja och förmåga att konstruktiv och aktivt delta i denna åtgärd.
- Nödvändigheten av att omfatta de många olika migrationsruterna.
- De lärdomar som gjorts vid genomförandet av befintliga partnerskap och utvärderingen av dessa.

13. **Samarbetsplattformarna** erbjuder lokalt en ram för samordning mellan berörda parter i förlängningen av en dialog om migration eller för genomförandet av partnerskap för rörlighet. De skapas och utvecklas också på regional nivå och kommer att fullföljas för att genomföra regionala initiativ i fråga om migration och konsolideringen av den regionala dialogen om denna fråga med tredjeländer.

En starkare samordning och konsekvens mellan åtgärder på gemenskapsnivå och medlemsstaternas åtgärder är nödvändiga när samarbetsplattformarna börjar användas.


15. I enlighet med den europeiska pakten för invandring och asyl uppmnar rådet också medlemsstaterna att ta hänsyn till den övergripande strategins tre delar för att ingå **bilaterala avtal** med ursprungs- och transitländer.
II. Den övergripande strategins teman

Rådet erinrar om vikten av den övergripande strategins tre delar och beslutar att fördjupa följande aspekter:

Organisera laglig migration: Främjad rörlighet

16. **Rörlighet** måste utgöra en del av den övergripande strategin som ska främjas med iakttagande av nationella befogenheter och behov.

a) Medlemsstaterna bör inom ramen för sin nationella lagstiftning underlätta uppkomsten av lagliga migrationsmöjligheter, särskilt med hänsyn till arbetsmarknadsbehoven.

b) Kategorier, som studenter, forskare och akademiker, affärsmän och personer som utövar mycket kvalificerade yrken, borde på vissa villkor kunna ges möjlighet till underlättad rörlighet. Lagstiftningen i fråga om viseringar och uppehållstillstånd bör ta hänsyn till detta mål.

c) Åtgärder för gemensam utveckling kan underlätta cirkulär migration, inklusive migrantens återvändande och ledsagning för att effektivt kunna återanpassas i sitt ursprungsland i syfte att maximera migrationens positiva konsekvenser för utvecklingen. Cirkulär migration kan också uppmuntras genom att lämpliga juridiska instrument skapas, särskilt för att göra det möjligt för migranterna att resa hem till sitt ursprungsland utan att förlora förmånen av status som varaktigt bosatt i bestämmelselandet.

Rådet understryker behovet av att vid genomförandet av ovan nämnda åtgärder se till att undvika kompetensflykt och kompetensslöseri.
Bekämpa olaglig invandring: Effektivt återsändande av olagliga invandrare

17. **Frivilligt återvändande** måste prioriteras genom program till hjälp för återvändande, i förekommande fall i samarbete med behöriga internationella myndigheter, och projekt för att främja återanpassning i ursprungslandet.

18. **Återtagandeavtal** utgör ett prioriterat mål som i högre grad måste kopplas till den övergripande strategin, samtidigt som de berörda personernas rättigheter och världighet respekteras.

   a) Ett effektivt samarbete i fråga om återtagande är en förutsättning för ett övergripande och förtroendefullt partnerskap på migrationsområdet. Det är därför viktigt att så snart som möjligt slutföra de pågående förhandlingarna på gemenskapsnivå och att på lämpligt sätt inleda förhandlingar om andra avtal eller arrangemang.

   b) Gemenskapsavtalen på detta område måste, även om de varierar, söka nå vissa viktiga mål, särskilt när det gäller
      
      - tillämpningsområdet, inbegripet medborgare från tredjeländer och alla ansökningar som gjorts efter avtalets ikraftträdande,
      - tidsfristerna för svar, i överensstämmelse med medlemsstaternas lagstiftning och de praktiska krav de åläggs i detta avseende,
      - avtalets effektivitet; dess tillämpning får inte villkoras genom särskilda protokoll.

   c) Från den synpunkten måste ett effektivt och tillfredsställande genomförande av befintliga avtal, oavsett om det är fråga om gemenskapsavtal om återtagande eller andra skyldigheter, t.ex. sådana som följer av Cotonouavtalet, särskilt följas upp i samband med de övergripande förbindelserna med det berörda tredjelandet.

   d) Rent allmänt bör utbytesprogrammen för tjänstemän vid avdelningar som ansvarar för återtagande vidareutvecklas.
Förstärkning av synergierna mellan migration och utveckling


a) de utflyttade befolkningsgruppernas roll och bidrag till utvecklingen av deras ursprungsländer utnyttjas mer systematiskt, bland annat genom utveckling av sammanslutningar, nätverk dem emellan och förstärkning av deras kapacitet,

b) överföring av sparande underlättas; det gäller särskilt att förbättra informationen och tillgången till banktjänster och andra finansiella aktörer och att gynna samarbete mellan berörda aktörer; migranternas produktiva investeringar i ursprungslandet skulle också kunna stödjas av mekanismer som uppmuntrar sådana investeringar, t.ex. särskilda instrument för sparande,

c) tonvikts läggs på komplement till sysselsättningspolitiken och utvecklingen av den produkta sektorn i ursprungsländerna,

d) möjligheter till intraregional migration i sysselsättningssyfte främjas ytterligare.
III. Utveckling av administrativ kapacitet

20. För att effektivt genomföra ovannämnda riktlinjer anser rådet att stödet till utveckling av tredjeländernas och de regionala organisationernas administrativa kapacitet måste prioriteras på följande områden:

a) **Utformning och hantering av migrationspolitiken**, i tillämpliga fall, med stöd av
   - tekniskt bistånd och tillhandahållande av utbildning, med särskild tonvikt på fastställandet och utvecklingen av den politiska ramen och lagstiftningsramen som avser migration, kampen mot människosmuggling och människohandel samt det internationella skyddet,
   - partnersamverkan mellan förvaltningar och organ.

b) **Fastställande av en koppling mellan migration och annan politik**, särskilt i fråga om utveckling, yrkesutbildning och sysselsättning. Det gäller bland annat att lära känna arbetsmarknaderna bättre och på så sätt anpassa tillgången på arbetskraft till efterfrågan och främja samarbetet mellan förvaltningar och organ med ansvar för sysselsättning och invandring.

c) **Förbättring av folkbokföringsregistren och stärkt kamp mot dokumentfälskning** genom
   - införandet av en faktisk skyldighet att registrera sig,
   - förbättring av folkbokföringsorgan och utveckling av tekniskt bistånd,
   - användning av modern teknik, inbegripet biometriska kännetecken.

d) **Upprättande av en integrerad nationell strategi för gränsförvaltning** genom
   - utbyte av relevant information om migrationsruterna,
   - stöd till utbildning i kompetens som är kopplad till gränskontroll, internationellt skydd och kampen mot olaglig invandring,
   - utveckling av nätverk med kontaktpunkter för utbyte av information,
• tekniskt stöd och utrustning till gränssstationer och till övervakningen av land-, sjö- och luftgränser,
• regelbundna möten mellan de ansvariga för gränsovervakningen inom ramen för ett utökat operativt samarbete på detta område, som kan inbegripa gemensamma övervakhings- och kontrollåtgärder,
• mobilisering av medlemsstaternas behöriga myndigheter och Frontex med avseende på de behov som angetts.

IV. Genomförandets geografiska omfattning

21. Rådet bekräftar att den övergripande strategin även fortsättningsvis måste tillämpas som sådan när det gäller områdena söder, öster och sydost om Europeiska unionen. Arbetet med genomförandet måste koncentreras till dessa områden, samtidigt som målet om balans och mervärde beaktas. Tillämpningen av den övergripande strategin på dessa geografiska områden måste dessutom
• anpassas till rådande förhållanden,
• i möjligaste mån grundas på befintliga ramar och processer, inbegripet på regional nivå.


Slutligen bör möjligheterna till en trepartsdialog mellan ursprungsland, bestämmelseland och transitland i olika geografiska områden undersökas.
V. Teman och metoder att utveckla

23. Rådet anser att vissa teman bör ägnas mer uppmärksamhet i den övergripande strategin, särskilt följande:

– Överensstämmelsen med den *yttre dimensionen av den europeiska asylpolitiken*, som bör vara helt integrerad med den övergripande strategin.

– Övervägandet av nya problem, t.ex. klimatförändringens effekter på migration.

– Uppmärksamhet riktad mot den *internationella finansiella krisens* eventuella konsekvenser för ekonomisk och social jämvikt och därigenom för migration.

– *Överensstämmelse* med alla övriga politikområden som i betydande grad kan påverka en god hantering av migrationsflödena.

– Frågan om *ensamkommande barn* måste särskilt behandlas i dialogen och samarbetet med de berörda tredjeländerna.

24. Rådet anser att det krävs en organiserad och aktiv informations- och kommunikationspolitik

– för att öka medvetenheten om den europeiska politiken på detta område och dess balans, göra de lokala myndigheterna och aktörerna delaktiga och den övergripande strategin mer synlig i de befintliga strukturerna för dialog, och

– för att göra särskilda insatser när det gäller att informera om möjligheterna till laglig migration och de regler som ska följas i detta sammanhang, bland annat genom informationscentrum och webbplatser med information, och även informera om riskerna med olaglig invandring, särskilt genom lokala kampanjer och audiovisuellt material.
25. Rådet anser att om den övergripande strategins tillämpning i praktiken ska bli framgångsrik krävs ett bättre utnyttjande av befintliga strukturer för dialog och samarbete. Den är i hög grad beroende av att medlemsstaternas diplomatiska representationer och kommissionens delegationer görs delaktiga både i den fortlöpande dialogen med de lokala myndigheterna om migrationsfrågor och i organiserad uppföljning av initiativ och projekt och, slutligen, av medlemsstaternas och kommissionens förmåga att samråda med varandra.

I detta sammanhang måste de olika formerna av ett gemensamt utnyttjande av sambandsmän med ansvar för migrationsfrågor utvecklas aktivt.

26. Rådet rekommenderar att man undersöker och utvärderar möjligheterna att på bättre sätt använda befintliga finansiella gemenskapsinstrument för att genomföra den övergripande strategin, särskilt genom att undersöka hur deras användning kan underlättas, bland annat genom samfinansiering, och hur förståelsen av dessa instrument och samstämmigheten mellan i dem kan ökas.