



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 3.12.2002
KOM (2002) 703 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

**INTEGRATION AF MIGRATIONSANLIGGENDER I DEN EUROPÆISKE UNIONS
FORBINDELSER MED TREDJELANDE**

- I. MIGRATION OG UDVIKLING**

- II. RAPPORT OM EFFEKTIV ANVENDELSE AF DE FINANSIELLE MIDLER,
DER ER TIL RÅDIGHED PÅ FÆLLESSKABSPLAN TIL
TILBAGESENDELSE AF INDVANDRERE OG AFVISTE ASYLANSØGERE,
FORVALTNING AF DE YDRE GRÆNSER OG ASYL- OG
MIGRATIONSPROJEKTER I TREDJELANDE**

INDHOLDSFORTEGNELSE

FORORD

I. MIGRATION OG UDVIKLING

Indledning..... 7

AFDELING A - KONTEKST 9

1. EU og internationale migrationsstrømme 9

2. Drivkræfterne bag international migration..... 10

2.1. Pushfaktorer 10

2.2. Pullfaktorer..... 11

2.3. Migrationspukkel 12

3. Flygtningebyrden 12

4. Den internationale migrations virkninger på udviklingslandene 14

4.1. Migranternes pengeoverførsler 14

4.2. Hjernevandring..... 15

AFDELING B - EKSISTERENDE POLITIKKER 17

5. EU's migrationspolitik..... 17

6. Bistand til tredjelande direkte forbundet med håndtering af migration 18

7. Nødhjælp og rehabilitering 20

8. På længere sigt: afhjælpe pushfaktorerne 21

AFDELING C - POLITIKUDVIKLING 23

9. Politisk dialog og migrationsklausul..... 23

10. Faglært arbejdskraft 24

11. Tilbagetagelsesaftaler..... 25

12. Strategier og programmer: midtvejsrevision..... 27

13. Yderligere foranstaltninger inden for institutionsopbygning 27

II. RAPPORT OM EFFEKTIV ANVENDELSE AF DE FINANSIELLE MIDLER, DER ER TIL RÅDIGHED PÅ FÆLLESSKABSPLAN

1. Indledning 30

2. Baggrunden for fællesskabets finansielle støtte..... 31

2.1. Kravet om, at Fællesskabets handlinger skal overholde nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet 31

2.2.	Forvaltningen af Fællesskabets udgifter – overholdelse af de finansielle overslag og flerårig programmering	31
3.	Instrumenter for de interne politikker vedrørende asyl- og indvandringspolitikken og forvaltningen af de ydre grænser.....	32
3.1.	Udviklingen i de finansielle midler, som Fællesskabet har afsat til asyl- og indvandringspolitikken og forvaltningen af de ydre grænser	32
3.2.	De finansielle instrumenter, der er vedtaget til gennemførelse af eller som ledsagelse til strategierne fra Tammerfors og Laeken.....	32
3.2.1.	Instrumenter til styrkelse af det administrative samarbejde.....	32
3.2.2.	Den Europæiske Flygtningefond (2000-2004).....	34
3.2.2.1.	Resultaterne af de forberedende foranstaltninger (1997-1999) og principper for Den Europæiske Flygtningefond	34
3.2.2.2.	Evaluering af gennemførelsen af EFF 2000-2002	35
3.3.	Den planlagte udvikling på kort og mellemlang sigt	36
3.3.1.	Et bedre kendskab til migrationsfænomenerne	36
3.3.2.	Indførelse af effektive informationssystemer.....	37
3.3.3.	Forberedende foranstaltninger vedrørende integration af tredjelandstatsborgere	37
3.3.4.	Den Europæiske Flygtningefonds fremtid	38
4.	Instrumenter for de eksterne politikker	39
4.1.	Bidrag til forberedelsen af udvidelsen af EU	39
4.2.	Partnerskaber med hjem- og transittredjelande.....	40
5.	Nye behov	41
5.1.	Et finansielt instrument til støtte for tilbagesendelsespolitikken?.....	41
5.2.	Byrdefordeling mellem medlemsstaterne og EU vedrørende forvaltningen af de ydre grænser	42
6.	Resumé.....	44

KONKLUSIONER

BILAG

FORORD

Migration står i centrum for den politiske debat i de industrialiserede lande. Det er nu en større strategisk prioritet for Den Europæiske Union. Hvis migration styres med omhu, kan det blive en positiv faktor for vækst og succes for både Den Europæiske Union og de berørte lande. Efter ikrafttrædelsen af Amsterdam-traktaten og konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tampere er hovedkomponenterne i en alsidig migrations- og asylpolitik efterhånden ved at blive bragt på plads.

Integration af anliggender vedrørende migration i Fællesskabets politik over for tredjelande og dets programmer indgår i disse alsidige bestræbelser på at tackle migrationsspørgsmål på en sammenhængende og effektiv måde på EU-plan. Det er dog en relativ ny udvikling, som afspejler de nylige anmodninger fra Det Europæiske Råd i Sevilla.

Stats- og regeringscheferne anmodede om at få indvandringspolitik integreret i Unionens forbindelser med tredjelande og ønskede en målrettet tilgang til problemet med brug af alle egnede instrumenter i EU's forbindelser med tredjelande. Det Europæiske Råd bad også Kommissionen om at aflægge rapport om effektiviteten af de finansielle ressourcer, der er til rådighed på fællesskabsplan til tilbagesendelse af indvandrere og afviste asylansøgere, forvaltning af de ydre grænser og asyl- og migrationsprojekter i tredjelande.

Kommissionen er helt indstillet på at løse begge opgaver.

Kommissionen mener, at de to spørgsmål skal behandles under ét, da de er to sider af samme sag. Vi må vurdere problemet og lægge en klar politisk linje, men vi må også undersøge, om vi har finansielle midler, der svarer til vore politiske ambitioner. Det er baggrunden for det dobbelte formål med vedlagte dokument: i første del analyseres fænomenet med international migration og vurderes virkningerne heraf for udviklingslandene sammen med, hvordan de kan hjælpes til at håndtere migrationsstrømmene; anden del er den rapport, som Det Europæiske Råd i Sevilla anmodede Kommissionen om at aflægge, om effektiviteten af de finansielle ressourcer, der er til rådighed på fællesskabsplan til tilbagesendelse af indvandrere og afviste asylansøgere, forvaltning af de ydre grænser og asyl- og migrationsprojekter i tredjelande. Den giver en redegørelse for de eksisterende ressourcer og for, hvad der gøres i dag inden for rammerne af det igangværende samarbejde. Der stilles tillige forslag til midler til at udvide indsatsen til støtte af disse aktioner.

Kommissionen og medlemsstaterne har et kollektivt ansvar for og den vanskelige opgave at forlige afvigende men komplementære prioriteter. Integrationen af migration i Fællesskabets politik over for tredjelande skal bygge på følgende fire nøgleprincipper:

- (1) Ved integrationen af migrationsaspekterne i Fællesskabets forbindelser med tredjelande skal der tages hensyn til den overordnede sammenhæng i vore eksterne forbindelser og aktioner. Dialogen og aktionerne med tredjelande inden for migration skal indgå i en alsidig approach på EU-plan, som grundlæggende skal tilskynde de pågældende lande til at acceptere nye discipliner, idet dem, der ikke er villige eller i stand hertil, ikke dermed må straffes. Tilgangen skal desuden være differentieret, således at der tages behørigt hensyn til situationen i hvert enkelt tredjeland.
- (2) Den langsigtede prioritet for Fællesskabet med hensyn til migration bør være at tackle de grundlæggende årsager til migrationsstrømmene. Man bør anerkende, hvilke virkninger langsigtede udviklingsprogrammer har på migrationsstrømmene, særlig

med hensyn til udryddelse af fattigdom, opbygning af institutioner og kapacitet og forebyggelse af konflikter. Ressourcerne til udvikling bør koncentreres om dette mål. Desuden bør det bemærkes, at Kommissionen allerede støtter en lang række aktioner på migrationsområdet.

- (3) Migrationsaspekterne bør i første række integreres i de strategiske rammer, der foreslås af Kommissionen og godkendes af medlemsstaterne (regionale strategidokumenter og landestrategidokumenter). Midtvejsrevisionen heraf, som efter planen skal finde sted i 2003, byder på en enestående lejlighed hertil. Disse rammer alene vil som en samlet udviklingspakke til udviklingslandene ansøre dem til at indgå aftaler om tilbagetagelse. Ved midtvejsrevisionen skal der foretages en nyvurdering fra sag til sag af migration i tredjelande, som vil kunne føre til en vis nyorientering af vore prioriteter og en vis omfordeling af midler i det nationale vejledende program for hvert land.
- (4) Uden af foregribe resultaterne af revisionen synes det allerede nu at være klart, at der vil blive brug for ekstra midler. Nye opgaver kan kun løses, hvis der stilles flere midler til rådighed. Den relevante budgetpost (B7-667: Samarbejde med tredjelande på migrationsområdet) bør styrkes betydeligt og supplere, hvad der kan opnås i forbindelse med midtvejsrevisionen. Den bør anvendes til at finansiere specifikke, målrettede aktioner på migrationsområdet; aktionerne skal være komplementære til dem, der finansieres via mere generelle udviklingsposter. Denne tilgang kan garantere større nyttevirkninger og en større prioritering af migrationsinitiativer og hjælpe til at undgå overlapninger og sammenblanding. Den relevante budgetpost skal også forvaltes i overensstemmelse med Relex-reformprincipperne, så der sikres konsekvens og stordriftsfordele.

Fordi Kommissionen er ganske klar over, hvor vigtige migrationsanliggender er i EU's forbindelser med tredjelande, opfordrer den alle aktører til en resolut indsats på basis af disse retningslinjer. Det er den eneste måde, hvorpå vi kan påtage os vort kollektive ansvar og tilgodese vor fælles interesse med tredjelande i at finde en passende løsning på eksisterende udfordringer.

Denne meddelelse, som udgør en del af en alsidig tilgang til migration, vil blive fulgt op af en anden meddelelse fra Kommissionen i marts 2003, som skal beskæftige sig med samvirket under forskellige former mellem indvandring, beskæftigelse og socialpolitik i Den Europæiske Union.

I. MIGRATION OG UDVIKLING

INDLEDNING

I det sidste par år er international migration blevet et hovedtema i den politiske debat i de industrialiserede lande. På EU-plan blev rammerne for drøftelserne af migrationsrelaterede emner fastlagt i 1999 med Amsterdam-traktaten og af Det Europæiske Råd i Tampere. Der ligger for øjeblikket mange elementer til en alsidig migrationspolitik på Europa-Parlamentets og Rådets bord. Under optakten til Det Europæiske Råd i Sevilla i juni 2002 var det især spørgsmålet om ulovlig indvandring, der var genstand for opmærksomhed. I den forbindelse gjorde stats- og regeringscheferne opmærksom på, at EU's forskellige udenrigspolitikker og -instrumenter, herunder udviklingspolitikken, kunne bidrage ved at behandle de bagvedliggende årsager til migrationsstrømmene. Så langt tilbage som i 1994 pegede Kommissionen i sin meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om indvandrings- og asylpolitik¹ på behovet for en overordnet tilgang på dette område, som især skulle omfatte en mindske af migrationspresset gennem samarbejde med tredjelande, hvorfra der i første række potentielt kunne forventes migration mod Europa.

Indledningsvis skal det bemærkes, at migration ikke alene skal ses som et problem men også som et i hovedsagen positivt fænomen, som altid har forekommet, og som byder på både muligheder og udfordringer. Det er en kendsgerning, at de industrialiserede lande, inklusive Den Europæiske Union, drager stor fordel af indvandringen og vil have behov for denne i tiden fremover, både i sektorer for højtuddannede og lavtuddannede. De internationale migrationsstrømme, som forventes at fortsætte og tilmed vokse, vil imidlertid have store konsekvenser for Den Europæiske Union og for tredjelande, herunder de udviklingslande, hvorfra migranterne kommer. For med held at kunne imødegå disse konsekvenser vil det blive nødvendigt at styrke politik, som fokuserer på de grundlæggende årsager til international migration og samtidig arbejde i retning af en styrkelse af kapaciteten til at forvalte migration i både Den Europæiske Union og oprindelseslandene.

Alle Det Europæiske Fællesskabs igangværende politikker og programmer over for tredjelande til støtte af menneskerettighederne, befæstelse af demokratiet, bekæmpelse af fattigdom, jobskabelse og generel forbedring af den økonomiske situation i migrationslandene, opretholdelse af fred osv. relaterer også til migration, da de beskæftiger sig med de vigtigste faktorer, som det er nødvendigt at sætte ind mod for at mindske migrationspresset.

Betænelighederne ved konsekvenserne af migrationsfænomenet, som de er kommet til udtryk i Den Europæiske Union i de seneste år, kræver således et mere substantielt og målrettet bidrag inden for rammerne af alle Fællesskabets eksterne politikker, programmer og instrumenter. Det gives i dag en konkret form. Siden Tampere er migrationsspørgsmålet blevet sat på dagsordenen for dialogen mellem Fællesskabet og mange lande. Kommissionen har desuden i samarbejde med de relevante tredjelande programmeret en betydelig EF-bistand (se bilagene) til at støtte tredjelande i deres bestræbelser på at tackle spørgsmål, som har direkte berøring til lovlig og ulovlig migration. Disse programmer skal nu gennemføres, og deres virkninger vil først blive synlige på mellemlang og lang sigt.

I denne meddelelse fokuseres der på Den Europæiske Unions forbindelser med udviklingslande i Afrika, Asien, Latinamerika og Europa i lav- og mellemindkomstklassen, med undtagelse af EU-kandidatlandene. Der er tre formål med meddelelsen. For det første

¹ KOM(94) 23.

forsøges det at placere migrationsspørgsmålet i sin bredere kontekst under hensyntagen til de drivende kræfter bag international migration, det særlige tilfælde med mennesker, som søger beskyttelse, og virkningerne af international migration for udviklingslandene. For det andet gives der et overblik over Fællesskabets migrationspolitik og over, hvordan migrationsanliggender integreres i Fællesskabets programmer og politikker for samarbejde med tredjelande. For det tredje forsøges det at skitsere en mulig policy-udvikling, som kunne forbedre Fællesskabets bidrag til bedre at styre migrationsstrømmene, herunder bremse den ulovlige migration.

AFDELING A - KONTEKST

1. EU OG INTERNATIONALE MIGRATIONSSTRØMME

Ifølge FN's skøn kan på verdensplan ca. 150 millioner mennesker (eller ca. 2,5% af verdens befolkning) betragtes som internationale migranter, da de har en nationalitet, der ikke er sammenfaldende med opholdslandets. Det samlede antal internationale migranter vokser gradvis, men har - i relativ forstand - ikke ændret sig synderligt i forhold til situationen i begyndelsen af det 20. århundrede.

De fleste analytikere mener, at i langsigtet perspektiv vil migrationen til EU enten være konstant eller stige. Det årlige officielle nettoimmigrationstal for EU er i øjeblikket ca. 2,2 pr. 1 000 indbyggere, hvilket er lavere end de aktuelle immigrationstal for traditionelle indvandringslande som USA og Canada. I år 2000 ankom der omkring 680 000 indvandrere fra lande uden for EU til Unionen².

Migration til EU ³		
Ankomne migranter fra lande uden for EU (2000)		680 000
Samlet antal migranter fra lande uden for EU		13 000 000
Hjemregion		
	Europa	45 %
	Nordafrika	18 %
	Asien	17 %
	Afrika syd for Sahara	9 %
	USA	3 %
	Andet	8 %

Gruppen af lovlige migranter, som der er pålidelige statistikker for, kan inddeles i: asylansøgere, familiemedlemmer, der slutter sig til migranter, som allerede har taget ophold i en EU-medlemsstat, registrerede arbejdsmigranter og erhvervsmigranter⁴. Der bør foretages en vigtig (retlig) sondring mellem økonomiske migranter og personer, som har behov for beskyttelse. I henhold til international ret er staterne ikke forpligtet til at lade økonomiske indvandrere indrejse på deres område. Asyl er derimod en menneskeret baseret på internationale beskyttelsesnormer, som staterne skal indrømme som følge af deres forpligtelser i medfør af internationale aftaler som f.eks. Genève-konventionen fra 1951.

Ud over de lovlige migranter findes der et betydeligt antal illegale eller "ulovlige" migranter, det vil sige mennesker, der enten er indrejst ulovligt på en EU-medlemsstats område, eller

² Antallet af lovlige indvandrere i EU nåede et toppunkt på 1,2 millioner i 1992, hovedsagelig som følge af den store tilstrømning af flygtninge fra det tidligere Jugoslavien.

³ Kilde: Eurostat. Tallene skal fortolkes med omhu, da der har været mange statistiske og metodemæssige problemer med at nå til disse tal.

⁴ Meddelelse om indvandringspolitik i EU, KOM (2000) 757.

hvis ophold er blevet ulovligt, fordi de ikke er udrejst, efter at deres gyldige visum eller opholdstilladelse er udløbet, eller efter at de har fået afslag på deres ansøgning om asyl. Det ligger i sagens natur, at der ikke er nogen præcise tal herfor, og at der kun kan være tale om et skøn over antallet af illegale indvandrere i EU⁵.

Hovedparten af de 'økonomiske migranter', som findes på EU-medlemsstaternes område, kommer ikke fra lavindkomstlande, men snarere fra mellemindkomstlande og overgangsøkonomier. De fattige i udviklingslandene har ikke de nødvendige forbindelser og midler til let at kunne kaste sig ud i interkontinental migration. Hvis disse mennesker migrerer af økonomiske årsager, vil de normalt søge mod regionale vækstcentre. Det skønnes, at afrikanske lande huser over 20 millioner vandrende arbejdstagere fra deres eget kontinent⁶.

Denne Syd-Syd-bevægelse af arbejdskraften er et meget vigtigt fænomen, og at bane vejen for en Syd-Syd-migration, der foregår på en ordentlig måde, kunne være et relevant aspekt i Fællesskabets udviklingssamarbejde med visse lande. Bortset fra dens direkte indvirkning på udviklingen vil en bedre håndtering af disse Syd-Syd-strømninger også kunne få en indirekte indvirkning på Syd-Nord-migrationen, især når den internationale migration er knyttet til en hurtig urbanisering.

2. DRIVKRÆFTERNE BAG INTERNATIONAL MIGRATION

2.1. Pushfaktorer

De specifikke årsager til migration og migrationsmønstrene har varieret gennem tiden og fra land til land og region til region. Gennem historien er folk migreret, når opholdsstedet manglede ressourcer og muligheder for at opfylde deres behov og ønsker. De 'klassiske' årsager til migration er bl.a.⁷:

- Negativ eller lav økonomisk vækst kombineret med ulige indkomstfordeling.
- Overbefolkning og kraftig befolkningsvækst.
- Høj underbeskæftigelse og arbejdsløshed, bl.a. som følge af en større økonomisk omstrukturering.
- Stærkt pres på arealudnyttelse og bymiljø.
- Væbnet konflikt og etnisk udrensning.
- Menneskerettighedsovergreb, diskrimination og forfølgelse.
- Naturkatastrofer og miljøødelæggelse.
- Dårlig regeringsførelse.

⁵ Se nærmere i Kommissionens meddelelse om en fælles politik for ulovlig indvandring, KOM (2001) 621 af november 2001.

⁶ ILO, rapport III, den internationale arbejdskonferences 87. samling, Genève, 1999.

⁷ Migration-Development Nexus, State of the Art Overview, Center for Udviklingsforskning, København, februar 2002. Der er her ikke tale om nogen rangorden, da pushfaktorerne for migration synes at være specifikke fra sag til sag.

Uegnede eller mangelfulde indenlandske politikker eller mangel på reform i udviklingslandene selv ligger ofte til grund for de ovenfor beskrevne faktorer.

Det økonomiske "push" til migration vil ikke forsvinde lige med det samme. Ifølge Verdensbankens tal vil arbejdsstyrken i lavindkomstlandene vokse fra 1,4 milliarder til 2,2 milliarder i år 2025⁸. De tilsvarende tal for mellemindkomstlandene (som er de største leverandører af internationale migranter) viser en tilsvarende tendens. Det aktuelle omfang af udviklingslandenes økonomiske vækst, handel og udefra kommende investeringer er alt i alt utilstrækkeligt til at opsuge denne arbejdsstyrke.

I modsætning til 'økonomisk migration' har forceret migration, som primært skyldes konflikt og usikkerhed, sædvanligvis en mere cyklisk karakter. Flygtningestrømmene svinger. Massiv flugt efterfølges ofte (men ikke altid) af massiv tilbagevenden, når først sikkerhedssituationen er forbedret. Personer, der migrerer fra konfliktramte områder, er ofte drevet af en kombination af bevæggrunde; det gælder især dem, der forlader deres egen region og søger mod de udviklede lande.

2.2. Pullfaktorer

Mens konflikt og fattigdom er de vigtigste pushfaktorer bag migration, er sikkerhed og socioøkonomisk forbedring som følge af en efterspørgsel efter arbejdskraft i værtslandene de væsentligste pullfaktorer. Migranter søger de steder hen, hvor der tilbydes beskyttelse, og/eller hvor der er jobmuligheder. Som nævnt i det foregående, fører dette ikke i første række til interkontinentale eller Syd-Nord-bevægelser. Ca. 85 % af verdens flygtninge søger tilflugt uden for EU, hovedsagelig til sikre lommer i selve den konfliktramte region. Over 90 % af verdens migranter lever og arbejder uden for EU, generelt forholdsvis tæt på hjemlandet. Ca. 50 % af de 150 millioner migranter på verdensplan er kvinder, der arbejder inden for f.eks. sygepleje og husligt arbejde. De fleste vandrende arbejdstagere i sexindustrien er da også kvinder, mange af dem mod deres vilje.

De fleste indvandringslande - inklusive EU-medlemsstaterne - mangler arbejdskraft både inden for sektorer for højtuddannede og sektorer for lavtuddannede. Den første kategori omfatter IT-specialister, lægepersonale, forskere og videnskabsfolk samt teknikere og undervisere. Den anden kategori omfatter landbrugsmedhjælpere, bygningsarbejdere, ansatte i hotel- og restaurationsbranchen o.l. Europæiske regeringer og virksomheder baseret i Europa vender sig i stigende grad til arbejdsmarkedet i udviklingslandene for at rekruttere disse arbejdstagere, især inden for sektorer for højtuddannede. Efter ankomsten i indvandringslandet opnår migranterne sædvanligvis lovlig status, men i realiteten fortsætter mange af dem, særlig lavtuddannede, med at finde beskæftigelse og tage ophold i EU uden lovlig status.

For reelt at tage skridtet og udvandre har den enkelte brug for kontakter, som kan give praktisk råd og støtte. Sædvanligvis løses de praktiske problemer i forbindelse med migration gennem familiemæssige kontakter eller det bredere netværk af diaspora. Et sådant netværk er ofte rettet mod en meget specifik del af arbejdsmarkedet i modtagerlandet og rekrutterer landsmænd fra et begrænset antal landsbyer eller byområder i hjemlandet. Denne form for støtte ydes i stigende grad på kommerciel basis, hvor der er en relativt lille risiko og stor profit at hente, af kriminelle organisationer, som er involveret i menneskesmugling.

⁸ Verdensbanken, World Development Report 1996.

2.3. Migrationspukkel

En succesrig udviklingsproces kan - på kort sigt - medføre en stigning snarere end et fald i den internationale migration. Når det lykkes et udviklingsland at skabe økonomisk vækst, er der en første generation af dynamiske mænd og kvinder, der får mulighed og smag for at rejse. Der er måske kun et begrænset antal tilfredsstillende muligheder i hjemlandet, da tilpasninger og reformer ikke er afsluttet, og det indenlandske arbejdsmarkeds potentiale endnu ikke er fuldt udnyttet. I denne situation kan der være mange, der ønsker at prøve lykken på jobmarkedet i de industrialiserede lande. Dette fænomen - kaldet 'migrationspukkel' - vil normalt forsvinde på et senere stadium, når hjemlandets udviklingsniveau har nået et mere modent trin⁹.

Hvis fattigdommen begrænses og jobmulighederne øges på længere sigt, kan det dog mindske tilskyndelsen til 'overlevelsesmigration'. På samme måde ophører den forcerede migration, og folk kan vende tilbage til deres hjemstavn, når konflikt og uro afløses af fred og udvikling.

3. FLYGTNINGEBYRDEN

Ifølge Genève-konventionen om flygtnings retsstilling fra 1951 er en flygtning en person, der "som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig udenfor det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til - eller på grund af sådan frygt, ikke ønsker - at søge dette lands beskyttelse ...". Enkelt personer, som flygter fra deres land, har visse grundlæggende rettigheder, som for eksempel retten til at søge asyl i et andet land og retten til ikke at blive udvist eller tilbagesendt til deres hjemland, så længe der er en trussel mod deres sikkerhed (non refoulement). Endvidere har de ret til at søge om asyl hos de relevante myndigheder og at få deres anmodning behandlet af dem.

Mens EU godt nok modtager et meget stort antal flygtninge og asylansøgere¹⁰, er det et faktum, at mange udviklingslande har at gøre med flygtningepopulationer, som langt overstiger EU-gennemsnittene. I 2002 findes der 13 millioner flygtninge og asylansøgere på verdensplan, hvoraf 1,9 millioner (15%) opholder sig på EU's område¹¹. Endvidere er der i verden omkring 20 millioner internt fordrevne personer; næsten halvdelen af dem er i Afrika, og mere end en million i Afghanistan. Ifølge UNHCR's statistikker er antallet af asylansøgere, som ankommer til EU, halveret i løbet af det seneste årti og udgør i øjeblikket mindre end 400 000 om året. Til sammenligning modtog lande som Iran og Pakistan hver mere end en million alene i 2001.

⁹ Migration, return and development; An institutional perspective. Expert Working Paper, Center for Udviklingsforskning, København, april 2002.

¹⁰ Som det er tilfældet med økonomiske migranter, stammer de fleste asylsøgere i EU heller ikke fra udviklingslande. I det sidste årti var fire ud af de første seks lande, hvorfra EU modtog asylansøgere, europæiske (Forbundsrepublikken Jugoslavien, Rumænien, Tyrkiet og Bosnien-Hercegovina).

¹¹ Til sammenligning: USA er vært for ca. 4 % af verdens flygtninge. Tallene for Canada, Australien og Japan er henholdsvis 1 %, 0,4 % og 0,02 %.

Flygtninge og asylansøgere ¹²	<i>I alt</i>	<i>Fra ikke-europæiske udviklingslande</i>	<i>Fra Europæiske lande</i>
På verdensplan	13 000 000	12 000 000	1 000 000
I EU	1 900 000	1 600 000	300 000
I udviklingslandene	9 000 000	9 000 000	0
Internt fordrevne personer			
I EU	0	0	0
I udviklingslandene	20 000 000	20 000 000	0

Byrden på værtsudviklingslandene forværres af disse landes interne begrænsede finansielle og institutionelle kapacitet. Flygtninge kan udgøre en stor belastning for et værtsudviklingslands ofte skrøbelige sociale og politiske strukturer. UNHCR's forskning¹³ har vist, at når der tages hensyn til disse faktorer, er top 5-listen over lande med den største flygtningebyrde besat af Iran efterfulgt af Burundi, Guinea, Tanzania og Gambia. I Afrika er forholdet mellem flygtningepopulation og BNP pr. indbygger¹⁴ mere end 25 gange højere end i Europa.

For at forbedre flygtningepopulationernes lod yder Det Europæiske Fællesskab humanitær bistand. Et af Fællesskabets humanitære bistands specifikke mål er netop at imødegå følgerne af sådanne befolkningsbevægelser af flygtninge, fordrevne personer og hjemvendende. Fællesskabets aktioner i medfør af forordning (EF) nr. 1257/96¹⁵ om humanitær bistand, som Fællesskabets Kontor for Humanitær Bistand, ECHO, er ansvarligt for, er rettet mod at skaffe de implementerende partnere de nødvendige midler til at yde flygtningepopulationerne beskyttelse, pleje og underhold, så længe det er nødvendigt.

På linje med de grundlæggende principper i den humanitære folkeret, nemlig upartiskhed og ikke-diskrimination, ydes Fællesskabets humanitære bistand udelukkende i overensstemmelse med de berørte befolkningers behov, idet de mest udsatte såsom børn, kvinder, erhvervshæmmede og ældre prioriteres.

Der bliver finansieret projekter, som skal afhjælpe flygtningenes behov, hvorved de også hjælper værtslandet med at klare tilstrømningen af flygtninge, da værtslandets egen infrastruktur og institutionelle kapacitet normalt er utilstrækkelig til at løse sådanne problemer. Fællesskabet finansierer i øjeblikket mange projekter af denne type over hele verden. Bistanden kan desuden have positive virkninger på værtslandets infrastruktur til en lejlighedsvis fordel for lokalsamfundet, og dette kan hjælpe til at mindske eventuelle spændinger mellem de to samfund. Når flygtningene er vendt tilbage til deres hjemland, kan der endvidere stilles finansielle midler til rådighed til rehabilitering, f.eks. nytplantning med skov, som der er behov for på grund af flygtningenes ophold i værtslandet.

¹² Skøn, udgangen af 2001. Kilde: UNHCR, befolkningsstatistikker 2001, Genève, maj 2002.

¹³ UNHCR, Selected indicators measuring capacity and contributions of Host Countries, Genève, april 2002.

¹⁴ Flygtningepopulationen pr. 1 000 indbyggere divideret med BNP pr. indbygger. Tallet giver en kvantitativ oplysning om den relative vægt, flygtninge fra andre lande har for værtslandets finansielle og økonomiske situation. Listen toppes af Pakistan efterfulgt af Tanzania og Congo. Det højst rangerende EU-land er Tyskland, som ligger så langt nede som nr. 37.

¹⁵ EFT L 163 af 2.7.1996, s. 1-6.

Der bliver også finansieret projekter, som skal bistå med tilbagesendelse til hjemlandet, forudsat at visse væsentlige forudsætninger er opfyldt. Repatrieringen skal være frivillig, og der skal være en generel forbedring i situationen i hjemlandet. Hjemlandet skal også have givet garantier for eller være kommet med fyldestgørende forsikringer med hensyn til den repatrierede befolknings sikkerhed. I Østtimor f.eks. er der ydet bistand til beskyttelse, nødly og genbosættelse for 300 000 tilbagevendende flygtninge. Fællesskabet finansierer desuden reintegrationen af flygtninge, efter at de er repatrieret, for at lette presset på hjemlandene, som ofte har været gennem en længere periode med konflikt og ødelæggelse. EF finansierer således UNHCR's repatriering af titusinder af sierraleonske flygtninge fra Guinea samtidig med reintegrationspakker i selve Sierra Leone. Tilsvarende finansieres der også projekter, som bistår med genbosættelsen af flygtninge fra asyllandet til et tredjeland, der har indvilliget i at modtage dem.

Flygtningesituationer, der trækker i langdrag, øger presset på sparsomme økonomiske og miljømæssige ressourcer og giver undertiden anledning til spændinger i forhold til lokalsamfund. Dette kan skabe sikkerhedsproblemer og stedvis kriminalitet. I mange afrikanske lande har flygtninge opholdt sig i værtssamfundene i 20 år eller mere. Mange af disse flygtninge kommer fra landdistrikter og er afhængige af adgang til fælles naturressourcer såsom vand, agerjord og skov og bliver således konkurrenter til de fattige landbrugere i værtssamfundet. Dette problem kan løses, hvis værtsregeringerne forsøger at integrere disse flygtninge ved at tildele dem jord - om muligt tæt på deres hjemstavn og etniske gruppe. Lande som Uganda og Belize har forsøgt denne strategi og haft held til at integrere flygtningene i den nationale udviklingsproces. Lignende aktioner til fremme af varige løsninger, bl.a. ved integration i lokalsamfundet, er blevet gennemført i samarbejde med UNHCR, f.eks. i forbindelse med 'Zambia-initiativet'¹⁶.

4. DEN INTERNATIONALE MIGRATIONS VIRKNINGER PÅ UDVIKLINGSLANDENE

International migration kan både bidrage til de industrialiserede landes økonomiske udvikling og have positive konsekvenser for de udviklingslande, som er udgangspunkt for migrationen. Samtidig kan visse aspekter ved den internationale migration, såsom udvandring af højt kvalificerede personer og flygtningebewægelser mellem nabolande, også være en direkte udfordring for udviklingslandene. Den internationale migrations virkninger på udviklingslandene bør vurderes fra sag til sag, da den specifikke indvirkning varierer meget landene imellem.

4.1. Migranternes pengeoverførsler

Ifølge nogle skøn¹⁷ skulle de nuværende årlige overførselsstrømme til udviklingslandene faktisk være højere end den samlede statslige udviklingsbistand. For mange lande udgør pengeoverførslerne et vigtigt positivt bidrag til betalingsbalancen og er en vigtig kilde til udenlandsk valuta. I et land som Haiti tegner pengeoverførslerne sig for 17 % af BNP¹⁸. For de fleste landes vedkommende er procentdelen meget lavere, men stadig væsentlig. Pengeoverførslerne er ikke ligeligt fordelt mellem udviklingslandene. De går til lande med

¹⁶ Formålet med Zambia-initiativet er at bistå flygtninge, så de bliver produktive medlemmer af deres værtssamfund, hvilket kan føre til social integration, fred, sikkerhed og stabilitet i regionen. Til initiativet hører programmer på områder som landbrug, sundhed, uddannelse, infrastruktur, regeringsførelse, kønsaspektet og HIV/Aids.

¹⁷ Remittance Flows and Impact, S. Martin, 2001.

¹⁸ International mobility in a globalising world, Jan Niessen / Migration Policy Group, marts 2002

lavere indkomster og mellemindkomster, f.eks. Filippinerne, Egypten og Marokko, og visse store lavindkomstlande som Indien og Pakistan¹⁹. Overførslerne til Afrika syd for Sahara er stadig små, men kan have et betydeligt udviklingspotentiale.

Overførslerne er private penge, som først og fremmest kommer afsenderens familie til gode, hvorved de fattigste grupper, som ikke har familiemedlemmer i udlandet, udelukkes. Overførslerne tjener i første omgang almindeligvis til familiens overlevelse og tilbagebetaling af gæld. På et senere stadium anvendes de til forbedring af boligen, varige forbrugsgoder og uddannelse. På et tredje stadium lader de til at blive investeret i produktive aktiviteter samt køb af jord og små virksomheder.

Pengeoverførslernes store udviklingspotentiale har fået nogle udviklingslande til at forsøge at indføre løftestangmekanismer for at tilskynde migranter til at afsætte en vis del af hver overførsel til udviklingsfonde. Der er også ved at blive indført specifikke finansielle instrumenter, som skal indfange en andel af de individuelle overførsler, supplere denne andel med penge fra offentlige kilder og fremme etableringen af joint ventures mellem migranter og lokalt baserede udviklingssammenslutninger. Konklusionerne fra konferencen om udviklingsfinansiering, som blev afholdt i Monterrey i marts 2002, indeholder også en henvisning til pengeoverførsler. Under punkt 18 i konklusionerne hedder det, at *'det er vigtigt at reducere gebyrerne i forbindelse med vandrende arbejdstageres pengeoverførsler og skabe muligheder for udviklingsorienterede investeringer, herunder investeringer i boliger'*.

Kommissionen er opmærksom på, at migranternes pengeoverførsler er private penge, som bør bruges efter det pågældende individs egne ønsker, men er også af den opfattelse, at de offentlige myndigheder i migrant-værtslandene kan spille en rolle ved at forsøge at sikre, at disse midler kan overføres til udviklingslandene på en billig, legal og sikker måde. De nuværende officielle finansielle overførselssystemer er ofte besværlige og bekostelige og får migranterne til at benytte uformelle netværk af pengehandlere. Derfor har finansielle institutioner, internationale banker og pengehandlere et ansvar for at sikre, at der er effektive, omkostningseffektive systemer til rådighed for overførsel af pengebeløb til udviklingslandene.

4.2. Hjernevandring

Globalisering giver anledning til migration. Da globalisering fremmer specialisering af økonomier og af lande, er det kun naturligt, at specialiserede arbejdstagere (inden for erhverv for højt- eller lavtuddannede) ønsker at rejse fra et område til et andet. Og i de tilfælde, hvor en samlet indvandringspolitik endnu ikke er på plads - hvilket også gælder EU - vil arbejdstagerne finde deres egen (ulovlige) vej til det globaliserede arbejdsmarked. Derfor er det nødvendig - som det blev vedtaget af Det Europæiske Råd i Tampere - at udvikle en harmoniseret indrejsepolitik for at få reguleret den lovlige adgang af vandrende arbejdstagere til EU. Denne politik skal tage hensyn til både EU's og de tredjelands interesser, hvorfra migranterne kommer, og må harmonere med bestræbelserne på at imødegå de negative konsekvenser af den "hjerneflugt", som er omtalt nedenfor.

Udviklingslande med høj arbejdsløshed og lav økonomisk vækst vil kunne drage fordel af lavtuddannede borgeres udvandring. Ikke kun på grund af migranternes pengeoverførsler, men også fordi et mindre arbejdskraftoverskud vil efterlade færre personer uden et job og

¹⁹ Migration-Development Nexus, Evidence and Policy Options, Center for Udviklingsforskning, København, april 2002.

have en positiv virkning på konkurrencestillingen og følgelig på indkomsten hos dem, der er blevet tilbage. Men når uddannet arbejdskraft forlader landet, kan følgerne for den indenlandske økonomi være mindre positive, specielt på kort sigt. Denne såkaldte 'hjerneflugt' kan have direkte negative indvirkninger på udviklingsprocessen.

Der findes scenarier, hvor alle er vindere, hvor både hjem- og modtagerland samt migranten selv høster fordel af migrationen²⁰, når migranten opretholder finansielle, sociale og økonomiske forbindelser til hjemlandet og vender tilbage enten permanent eller midlertidigt. Men disse scenarier er stadig isolerede tilfælde. I Fællesskabets 6. FTU-rammeprogram, som tilbyder uddannelse til videnskabsfolk fra tredjelande, inklusive de mindst udviklede lande, med det formål at øge den generelle videnskabelige og teknologiske kapacitet i udviklingslandene, findes der elementer til at fremme de uddannelsessøgendes faktiske hjemvenden, herunder tilskud.

Dog rekrutterer de industrialiserede lande, inklusive EU-medlemsstaterne, aktivt og i stigende omfang uddannet arbejdskraft i udviklingslandene, f.eks. IT-eksperter i Indien, læger i Pakistan, undervisere i Vestindien og sygeplejersker i Sydafrika. For nogle af udviklingslandene er 'eksporten' af kvalificerede borgere et fast element i regeringens politik. Oftest forårsager denne proces en inkohærens mellem værtslandenes indenlandske politikker og målene for udviklingspolitikken.

Migranternes frivillige tilbagevenden - både den midlertidige og den permanente - tilfører udviklingslandene akkumulerede mængder finansiell, menneskelig og social kapital. Traditionelt har tilbagevenden derfor været anset for at være et væsentligt aspekt, der kan sikre en positiv sammenhæng mellem migration og udvikling²¹. Denne positive sammenhæng forudsætter, at migranten har tilbragt tilstrækkelig tid i udlandet til at kunne erhverve færdigheder og midler, og at han/hun er i stand til og villig til at investere (en del af) denne kapital i nye aktiviteter i hjemlandet. Disse hjemlande kan fremme en succesrig reintegration, som også er gavnlig for lokalsamfundet som helhed, ved at skabe det rette sociale, økonomiske og institutionelle miljø for den tilbagevendende migrant.

I praksis konfronteres de tilbagevendende migranter ofte med betragtelige motivationshæmmende forhold, også fra deres værtsland. Deres tilbagevenden kan forringe deres adkomst til pension eller deres muligheder for at vende tilbage til EU for at besøge familie og venner. Generelt er der behov for administrative løsninger og støtteprogrammer. Sådanne er i øjeblikket under udarbejdelse, f.eks. et fællesskabsfinansieret IOM-projekt for kvalificerede afghaneres tilbagevenden, der kan bidrage til Afghanistans genopretning, rehabilitering og genopbygning.

En migrant kan også tilføre udviklingen af lokalsamfundet i hjemlandet positive input uden at tage fast ophold. Regeringerne i migranthjemlande som f.eks. Tunesien, Senegal og Nigeria har iværksat konkrete initiativer med henblik på at intensivere kontakterne til deres diasporaer og inddrage dem i den nationale udviklingsproces, både på det økonomiske og det politiske plan. På den anden side har en række migrantmodtagerlande og internationale organisationer eksperimenteret med projekter, der er baseret på 'udvikling i fællesskab', og som sigter mod at inddrage migrantdiasporaerne i udviklingsprocessen i hjemlandet.

²⁰ ILO, Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses, Genève, 2002.

²¹ Migration-Development Nexus, Evidence and Policy Options, Center for Udviklingsforskning, København, april 2002.

AFDELING B - EKSISTERENDE POLITIKKER

På grundlag af Amsterdam-traktaten og følgende politiske retningslinjer fastlagt af Det Europæiske Råd i Tampere og i Sevilla har Kommissionen opstillet hovedelementerne for en fælles migrations- og asylpolitik. Kommissionen forsøger desuden gennem sin udviklings- og samarbejdspolitik at forbedre dialogen og styrke partnerskaber med tredjelande om migrationsanliggender. De eksisterende politikker og tiltag falder i tre kategorier. Den første kategori omfatter nyligt programmerede aktioner som led i Fællesskabets samarbejdsprogrammer med tredjelande, som direkte berører spørgsmålet om migration. Den anden kategori omfatter andre aktioner, der falder ind under den generelle overskrift nødhjælp og rehabilitering. Den tredje kategori omfatter de centrale elementer i Fællesskabets politik for udviklingssamarbejde og udviklingsprogrammer, hvor målet er at mindske pushfaktorerne bag migration ved at støtte bæredygtig vækst og udvikling og mindske fattigdommen.

5. EU'S MIGRATIONSPOLITIK

Kommissionen har opstillet hovedelementerne for en fælles migrations- og asylpolitik i to generelle meddelelser og i særskilte lovforslag. Det arbejdsprogram, der blev vedtaget i Tampere for at nå dette mål, omfatter to faser: fastlæggelse af et fælles retsgrundlag, der inddrager minimumsstandarder i de områder, der dækkes af traktaten; og en gradvis konvergens af lovgivning, politik og praksis gennem en åben samarbejdsmetode mellem medlemsstaterne. På linje med den alsidige tilgang, som blev vedtaget af Rådet, bliver der nu truffet foranstaltninger om en række forskellige aspekter af migrationsfænomenet.

Kommissionen har fremsat alle de lovforslag, der er nødvendige for at skabe et retsgrundlag for indrejse og opholdsbetingelser for lovlige migranter og deres familie. Det vil gøre det gennemskueligt, hvilke kanaler der er for indrejse for arbejdsmigranter. Nogle af forslagene er også beregnet på at skulle lette mobiliteten for statsborgere fra tredjelande inden for EU, f.eks. fastboende udlændinge eller studerende fra tredjelande. Samtidig bliver der truffet foranstaltninger for at styrke kampen mod ulovlig migration og menneskesmugling til EU, som er baseret på en alsidig plan, der blev vedtaget af Rådet i februar 2002. Der er også ved at blive udarbejdet foranstaltninger, der skal forbedre samarbejdet om tilbagesendelse af ulovlige migranter, baseret på Kommissionens grønne bog fra april om dette emne.

Kommissionen har også forelagt Europa-Parlamentet og Rådet en række lovforslag, der kan danne grundlag for en fælles asylpolitik, og som fuldt ud respekterer Genève-konventionen fra 1951 om flygtninge og andre internationale forpligtelser for medlemsstaterne med hensyn til flygtninge, asylansøgere og personer, der søger international beskyttelse.

Kommissionen iværksatte i 2002 en undersøgelse af samvirket mellem indvandring, beskæftigelse og socialpolitik i Den Europæiske Union, og på dette grundlag agter Kommissionen at vedtage en meddelelse i marts 2003 med henblik på Det Europæiske Råds møde i juni.

En bedre integration af migranter omhandles primært inden for rammerne af Den Europæiske Socialfond, EQUAL-initiativet og programmer for bekæmpelse af diskrimination, herunder racisme og fremmedhad.

Det er indlysende, at en hurtig vedtagelse af Kommissionens forslag, idet en sådan vedtagelse er Rådets og medlemsstaternes ansvar, vil hjælpe til at befæste Fællesskabets migrationspolitik og dermed bidrage til at gøre Fællesskabets stilling på dette område klarere

for tredjelande. Klare EF-rammer for migrationspolitikken er en forudsætning for, at Fællesskabet kan fremstå som troværdigt i sine forbindelser med tredjelande, hvad angår spørgsmålet om håndtering af migration.

6. BISTAND TIL TREDJELANDE DIREKTE FORBUNDET MED HÅNDBLING AF MIGRATION

Integration af spørgsmål vedrørende migration i udenrigspolitik i almindelighed og i Fællesskabets politik og programmer over for tredjelande i særdeleshed er en tendens af nyere dato. Migration er faktisk et nyt indsatsområde i Fællesskabets samarbejds- og udviklingsprogrammer. Siden topmødet i Tampere er Kommissionen begyndt at indarbejde flere anliggender, der er direkte relevante for lovlig og ulovlig migration, i sin politik og sine programmer på lang sigt. Der er programmeret betydelig direkte og indirekte EF-bistand til at støtte tredjelande i deres bestræbelser på at tackle spørgsmål med lovlig og ulovlig migration. I bilagene til denne meddelelse gives der en oversigt over programmer og aktiviteter i forbindelse med migration på regionalt og nationalt plan (i de nationale eller regionale vejledende programmer, der er vedlagt landestrategidokumenterne eller de regionale strategidokumenter, gives der en detaljeret beskrivelse af disse programmer). Nogle af programmerne - særlig dem, der vedrører forvaltning af grænser, bekæmpelse af ulovlig indvandring, migrationshåndtering - vil bidrage direkte til at styrke kapaciteten i tredjelande til at håndtere migrationsstrømmene. *De fleste af de pågældende programmer forventes at blive gennemført i perioden 2002-2004.* Nogle befinder sig allerede i igangsættelsesfasen. Uden ligefrem at beskrive aktiviteterne pr. land, kan de vigtigste regionale retningslinjer sammenfattes således:

I Middelhavsregionen beskæftiger Kommissionen sig inden for de nyligt vedtagne rammer for et regionalt program inden for MEDA vedrørende retlige og indre anliggender med de generelle spørgsmål om bekæmpelse af organiseret kriminalitet, herunder kriminelle netværk, der er involveret i menneskesmugling. Kommissionen undersøger i særdeleshed muligheden af at oprette fælles politiundersøgelseshold mellem Middelhavspartnerne og om muligt mellem medlemsstaterne og Middelhavslandene. Migration indtager en særlig plads i dette regionale program, og Kommissionen er indstillet på at skabe grundlag for en alsidig tilgang til migration med Middelhavslandene. De igangværende konsultationer med Middelhavspartnerne om gennemførelsen af dette program er meget konstruktive, og der er nu planer om aktioner til at bekæmpe ulovlig indvandring. Det omfatter navnlig uddannelse inden for politi og retsvæsen og oprettelse af et Euromed-net for dataindsamling og pluridisciplinær forskning inden for migrationsfænomenet. Kommissionen vil desuden inden for rammerne af de forskellige regionale MEDA-programmer undersøge, hvordan der kan iværksættes nye aktioner til bekæmpelse af ulovlig migration. Et aspekt kunne være at se nærmere på muligheden af oprettelse af et netværk mellem havnene i det sydlige Middelhav til bl.a. at lette informationsudveksling vedrørende suspekte skibe og ulovlig migration. Endelig fortjener transitmigrationen fra Afrika syd for Sahara også opmærksomhed. Kommissionen vil analysere hovedårsager til denne migration for at få en bedre forståelse for kræfterne bag dette fænomen og for at se nærmere på, hvordan det kan angribes.

På Vestbalkan fokuserer det regionale CARDS-program på støtte af Albanien, Bosnien-Hercegovinas, Kroatiens, Forbundsrepublikken Jugoslaviens og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedoniens deltagelse i stabiliserings- og associeringsprocessen, som udgør hjørnesteinen i EU's politik i regionen. Målet er at skabe samarbejde bl.a. inden for retlige og indre anliggender. Da der er tale om en naboregion til EU og samtidig en region med hullede grænser og svag infrastruktur, er støtten til regionalt samarbejde om migrationsanliggender af

særlig betydning. Støtten til grænsekontrol skal koncentreres om materiel og infrastruktur og suppleres med institutionsopbygning, teknisk bistand og arrangementer af typen parvist samarbejde. Der vil blive lagt særlig vægt på kontrol af grænserne med Rumænien, i internationale lufthavne og skibsanløbsområder og -havne, men også på kontrol ved større grænseovergange, udvikling af passende service ved statsgrænserne, styrkelse af politiets og andre instansers kapacitet nationalt og regionalt til at tackle kriminalitet og ulovlig indvandring, koordination mellem grænsekontrolmyndighederne, de nationale politimyndigheder og toldvæsenet, informationsdeling og fælles undersøgelser. Den internationale koordination vil blive forbedret både på det forebyggende niveau (f.eks. informationsudveksling) og det reaktive niveau (f.eks. fælles efterforskning af smugleri eller tilbagesendelse af ulovlige indvandrere).

I Østeuropa og Centralasien fokuserer det nuværende regionale TACIS-program inden for retlige og indre anliggender på tre hovedområder: for det første udvikling af en alsidig grænseforvaltning, migration og asylordning for at modvirke smugling af ulovlige migranter og mindske de ulovlige migrationsstrømme (blandt konkrete aktioner kan nævnes levering af materiel til grænsekontrol og uddannelse af grænsevagter samt styrkelse af partnerlandenes kapacitet til at håndtere lovlig migration og asylansøgere); for det andet bekæmpelse af ulovlig narkotikahandel ved hjælp af et "filtersystem" mellem Afghanistan og de geografiske områder langs Silkevejen; for det tredje effektive foranstaltninger til bekæmpelse af korruption i partnerstaterne gennem vedtagelse af effektiv lovgivning og indførelse af egnet praksis i den offentlige tjeneste og civilsamfundet til en vedvarende bekæmpelse af korruption. Denne dimension vil sandsynligvis også få en indvirkning på ulovlig migration. Hertil kommer, at der i det nye regionale TACIS-program for Centralasien også er tale om samarbejde om migration og beslægtede emner, særlig forbedring af grænseforvaltningskapaciteten, bygning af grænseovergangssteder i trekantsregionen i Ferghana-dalen for at fremme grænseoverskridende handel og letløbende person- og varebevægelser, fremme af det grænseoverskridende samarbejde mellem de relevante lovhåndhævelsesinstanser og grænsevagter og toldvæsenet i regionen, fortsat indsats mod narkotika, bekæmpelse af hvidvaskning af penge i Kasakhstan og Usbekistan.

De programmerede aktiviteter, der relaterer direkte til migration er på den ene side meget vigtige for disse tre regioner, der grænser op til det fremtidige udvidede Europa, men på den anden side får migration stigende betydning i drøftelserne og samarbejdet med andre regioner, omend de befinder sig på et tidligt stadium.

I Asien er der allerede indledt en dialog inden for rammerne af ASEM, som nu er godt på vej. I denne sammenhæng blev der i april 2002 afholdt en ASEM-ministerkonference om samarbejde om håndtering af migrationsstrømmene, som udmundede i en politisk erklæring om migrationsstrømmene ("Lanzarote-erklæringen"). Der er desuden blevet aftalt et yderligere samarbejde i fremtiden med forslag til de interesserede ASEM-partnere om fælles initiativer. Med dette for øje aftalte parterne endvidere at oprette et net af kontaktpunkter til koordination og forberedelse af møder på ekspertniveau mellem partnerne og fremtidige ASEM-møder mellem generaldirektører for indvandringsmyndighederne om ulovlig indvandring samt afsløring af falske eller forfalskede dokumenter. Det første møde af denne type vil kunne finde sted inden årets udgang.

I Latinamerika er Kommissionen begyndt at undersøge, hvordan der kan opbygges en dialog mellem de to regioner om migration på basis af den politiske erklæring fra topmødet mellem EU, Latinamerika og Vestindien i Madrid i maj 2002, i hvilken de to regioners stater forpligter sig til at foretage en integreret analyse af de forskellige aspekter af migration mellem de to regioner.

Hvad angår AVS-staterne, indeholder Cotonou-aftalen, der blev undertegnet i juni 2000 og snart træder i kraft, specifikke bestemmelser om samarbejde om migration, særlig om forhindring og bekæmpelse af ulovlig indvandring (artikel 13). Migration skal være genstand for en tilbunds gående dialog inden for rammerne af AVS/EU-partnerskabet, og AVS/EF-Ministerrådet skal *'undersøge spørgsmål vedrørende ulovlig indvandring for om nødvendigt at fastlægge grundlaget for en forebyggende politik'*. Cotonou-aftalen indeholder også en standardklausul om *tilbagetagelse* samt forpligtelse til at forhandle om *tilbagetagelsesaftaler*, hvis en af parterne anmoder derom. Inden for Cotonou-aftalens retligt bindende ordninger er det derfor helt legitimt at sætte spørgsmål om ulovlig migration eller problemer med tilbagetagelse på dagsordenen for den politiske dialog med enten hele AVS-gruppen eller specifikke individuelle AVS-stater (artikel 8).

Side om side med denne regionale tilgang til samarbejde på migrationsområdet foreligger der også samarbejdsprogrammer, der direkte relaterer til migration, på landeplan, navnlig med Marokko, Balkanlandene, de nye uafhængige stater, Kina osv.

7. NØDHJÆLP OG REHABILITERING

Den humanitære bistand er hverken tilstrækkelig eller egnet til at dække alle behov, der opstår i forbindelse med længerevarende kriser, såsom langtidsflygtninge, og kan således i sig selv ikke garantere varige og bæredygtige løsninger. Den vigtige sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling fortjener særlig opmærksomhed i denne meddelelse. I april 2001 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om dette emne for at sikre, at nødhjælpen indrettes på en sådan måde, at andre instrumenter indføres, når bistanden udfases, for at bidrage til opfyldelsen af de langsigtede udviklingsmål.

Fællesskabets tiltag i henhold til forordning (EF) nr. 2130/2001 om foranstaltninger på området bistand til hjemstedsfordrevne i udviklingslandene i Asien og Latinamerika er et eksempel på et instrument, der har til formål at sammenkoble humanitære aktiviteter og udviklingssamarbejde. Det er sket ved at skaffe de erfaringer og oprette de indledende institutionelle mekanismer, som den fremtidige udvikling kan baseres på. For andre geografiske regioner finansieres disse tiltag til støtte for hjemstedsfordrevne direkte under andre generelle finansielle instrumenter som den Europæiske Udviklingsfond (EUF) og MEDA²².

I bestræbelser på at genbosætte flygtninge eller støtte tilbagevendende flygtninge i post-konfliktsituationer kræves der et nært samarbejde mellem nabolandene. I konfliktområder, hvor der fortsat hersker dyb splid, kollektiv social mistillid og kollektive traumer, kan det skabe ny spænding, konflikt eller vold, hvis flygtningene vender tilbage for tidligt. Timing og koordinering er derfor af afgørende betydning. Med hensyn til støtte til fordrevne personer er man allerede i færd med at gennemføre eller forberede en række programmer (f.eks. inden for rammerne af CARDS). Fællesskabet vil fortsætte med at støtte initiativer såsom programmer til at lette bosættelsen i værtslandet af flygtninge, som ikke ønsker at vende tilbage til hjemlandet, og at mindske det sociale og politiske pres, som en sådan halvpermanent bosættelse vil medføre (f.eks.: tilbagevenden af ikke-albanere, som blev fordrevet til Forbundsrepublikken Jugoslavien) og programmer for tilbagevenden over grænserne i en post-konfliktsituation. Dette arbejde bør støttes af det internationale samfund, specielt hvad

²² På baggrund heraf går Kommissionen ind for at integrere tiltag, der finansieres under denne forordning 2130/2001, i det bredere ALA-program.

angår informationsstrømme og aftaler om fælles tilgange til spørgsmål om borgerret, pensioner, social sikring, sundhed og uddannelse.

8. PÅ LÆNGERE SIGT: AFHJÆLPE PUSHFAKTORERNE

Kommissionen finder, at Fællesskabets udviklingssamarbejdspolitik er med til at gøre EU's migrationspolitik mere effektiv og bidrager til dens målsætning om at håndtere migrationsstrømmene. Fællesskabets udviklingspolitik behandler pushfaktorerne, som er en del af de grundlæggende årsager til migrationsstrømmene, og sigter mod at begrænse rækkevidden af 'migrationspuklen' i tid. Fællesskabets udviklingspolitik forsøger også at forebygge og mindske den forcerede migration - både Syd-Nord og Syd-Syd - og hjælper udviklingslandene med at håndtere problemet med flygtningestrømme og internt fordrevne personer. På den baggrund ser det ud til, at fattigdomsfokuseringen og de nuværende prioriterede indsatsområder i EF's udviklingssamarbejdspolitik bør opretholdes.

Det Europæiske Råd har godkendt denne tilgang, da det på mødet i Sevilla bekræftede, at *'EU's mål på lang sigt fortsat skal være en integreret, samlet og velafbalanceret politik, der skal tage fat på de grundlæggende årsager til den ulovlige indvandring'*. I denne forbindelse mindede Det Europæiske Råd om, at *'intensivering af det økonomiske samarbejde, udvikling af samhandlen, udviklingsbistand samt konfliktforebyggelse er midler til at fremme den økonomiske velstand i de pågældende lande og dermed til at reducere de årsager, som ligger til grund for migrationen'*²³.

I november 2002 afgav Rådet og Kommissionen en policy-erklæring om Fællesskabets udviklingspolitik. Et af målene var at koncentrere Fællesskabets udviklingssamarbejde om et begrænset antal prioriterede områder. De overordnede rammer for udviklingspolitikken ligger nu fast og vil ikke blive omstødt af nye prioriterede områder. I Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik indkredses der seks prioriterede sektorer med et overordnet fokus på mindskelse af fattigdom²⁴. I erklæringen fra Rådet og Kommissionen kortlagdes endvidere tre 'horisontale' eller 'tværgående' hensyn (kønsaspektet, miljø, menneskerettigheder).

For at maksimere migrationens potentielle positive indvirkninger på udviklingen og mindske de negative bør migrationsspørgsmål være en fast bestanddel af Fællesskabets udviklingspolitik, herunder fattigdomsbekæmpelsesstrategierne. For at sikre sammenhængen mellem Fællesskabets udviklings- og migrationspolitik er det nødvendigt at gennemføre en systematisk vurdering af forbindelsen mellem migrationsspørgsmål og de prioriterede områder og tværgående hensyn i EU's udviklingspolitik og at fastlægge tiltag i påkommende tilfælde. I den forbindelse anses følgende udviklingspolitikområder som egnede for yderligere tiltag:

Handel og udvikling

Den mest effektive måde, hvorpå man kan tage fat om den vigtigste pushfaktor bag international migration - arbejdsløshed og dårlige økonomiske udsigter - er at skabe og sikre job i udviklingslandene. For at bidrage til målene for Fællesskabets migrationspolitik bør Fællesskabet derfor fortsætte med at forbedre den effektive markedsadgang for udviklingslandenes produkter til EU og andre industrialiserede lande samt integrationen af udviklingslandene i verdenshandelssystemet på linje med de mål, der var sat på Doha-

²³ Konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Sevilla den 21. og 22. juni 2002.

²⁴ KOM (2000) 212 endelig af 26. april 2000.

udviklingsdagsordenen. Endvidere bør Fællesskabet fortsat forsøge at øge Syd-Syd-handelen, styrke udenlandske direkte investeringer i udviklingslandene og forbedre de grundlæggende arbejdsnormer. De eksisterende politikker på disse områder bidrager til at realisere målene for Fællesskabets migrationspolitik og bør derfor styrkes der, hvor det er muligt.

I sammenligning med de fremskridt, der allerede er gjort med hensyn til liberalisering af vare- og kapitalstrømme, befinder den internationale debat om fri bevægelighed for personer sig stadig i en meget tidlig fase. Det Europæiske Fællesskab bør tilskynde til en mere indgående debat og nærmere overvejelse om dette emne, også i internationale organisationers regi, f.eks. WTO, ILO og Verdensbanken.

Konfliktforebyggelse, regional integration og samarbejde

Som europæisk historie har lært os, er regional integration og samarbejde den bedste opskrift imod krig og voldelig konflikt. På samme måde er fremme af regional integration i udviklingslandene et strukturelt bidrag til at undgå flygtningeskabende konflikter. Igangværende aktiviteter og programmer inden for regional integration og konfliktforebyggelse vil blive videreført og eventuelt styrket, navnlig med støtte af regionale organisationer med et klart konfliktforebyggelsesmandat.

EF-støtten til aktiviteter, som fokuserer på konfliktforebyggelse på regionalt plan, vil blive udvidet (f.eks. forsoningsaktiviteter, støtte til DDDR-programmer for soldater (støtte til demobilisering, afvæbning, reintegration og rehabilitering), fredsnetværk samt fælles forvaltning af knappe naturressourcer). EF vil også fortsætte med at støtte samarbejdsprogrammer i grænseområder, der sigter mod at fremme regional forsoning og mindske spændingen i grænseområder, f.eks. gennem infrastrukturprojekter, som er til direkte gavn for aktiviteter i den produktive sektor og det lokale erhvervsliv, civilsamfundet og ngo-aktiviteter.

Institutionel kapacitetsopbygning og god regeringsførelse

Dårligt fungerende demokratiske strukturer, svage institutioner, manglende retsstatsprincipper og dårlig regeringsførelse er alle væsentlige pushfaktorer bag forceret migration. I Fællesskabets udviklingspolitik tages der fat om disse udfordringer, og det vil fortsat ske, også i forbindelse med forebyggelse af flygtningestrømme. Blandt de relevante aktioner kan nævnes institutionelle og forfatningsmæssige reformer, støtte af dialogen mellem staten og oppositionsgrupper, reform af valgsystemet og valg, styrkelse af partisystemet, medierne, civilsamfundet, mægling mellem konfliktgrupper, foranstaltninger til at styrke og garantere menneskerettighederne og mindretals rettigheder, foranstaltninger til at modvirke korrupsion, samt reform af politiet, retsvæsenet og den offentlige tjeneste.

Fødevarerikkerhed og bæredygtig udvikling af landdistrikter

Sult udgør en væsentlig pushfaktor bag migration. I nyere tid skyldes mange ulykkelige massive flygtningestrømme tørke og fejlslagen høst. Udviklingspolitikker, der bidrager til fødevarerikkerhed og adgang til fødevarer og drikkevand, vil således kunne begrænse 'overlevelsesmigration' blandt fattige mennesker.

I en videre kontekst vil en udviklingspolitik, som sigter mod at tilvejebringe en bæredygtig udvikling af landdistrikterne, der sikrer tilstrækkelige job og en tilfredsstillende indkomst for landbefolkningen, nedbringe antallet af personer, der søger fra landdistrikterne mod byerne.

Det er i forbindelse med denne afvandring fra land til by, at den internationale migration normalt starter.

Koblingen mellem migration og udvikling af landdistrikterne er særlig relevant i forbindelse med Syd-Syd-migrationen, når flygtninge med en landbrugsmæssig baggrund påbegynder landbrugsaktiviteter i værtslandet. I denne sammenhæng skal EF's udviklingspolitik bistå værtsudviklingslandene med frivillig genbosættelse og integration af flygtninge i landdistriktsudviklingen.

AFDELING C - POLITIKUDVIKLING

9. POLITISK DIALOG OG MIGRATIONSKLAUSUL

EU vil inden for rammerne af sine nuværende og fremtidige associerings- eller samarbejdsaftaler sætte sammenkoblingen af migration og udvikling på dagsordenen for den politiske dialog samt indarbejde migrationsspørgsmål i den økonomiske og sociale dialog. En sådan dialog bør ikke være begrænset til spørgsmålet om, hvordan ulovlig migration og tilbagetagelse skal løses, men kan også omfatte emner såsom:

- de grundlæggende årsager til migration og mulighederne for at tackle dem på en alsidig måde
- Fællesskabets politik for lovlig migration og det berørte tredjeland's håndtering af migrationen samt - i givet fald - politikker til forebyggelse af ulovlig migration, især med hensyn til menneskesmugling, og lettere tilbagesendelse og tilbagetagelse af ulovlige migranter
- bedre integration af lovlige migranter, der bor og arbejder i EU, hvor der lægges særlig vægt på ligebehandling af lovligt ansatte udenlandske arbejdstagere og på politikker, der vil forhindre diskrimination af statsborgere fra tredjelande; der bør lægges en særlig vægt på kampen mod racisme og fremmedhad og på almen og faglig uddannelse, herunder på de færdiguddannedes integration på arbejdsmarkedet i hjemlandet; metoder til regulering af udbud og efterspørgsel efter lavt uddannet arbejdskraft, f.eks. gennem midlertidige arbejdstilladelser, med henblik på en kraftig formindskelse af pullfaktoren bag den ulovlige migration til EU
- spørgsmålet om, hvorledes man kan fremme 'hjernevandring', og hvorledes man kan hjælpe migranter, som opholder sig lovligt i EU, og som ønsker at bidrage til udviklingsprocessen i hjemlandet.

Det Europæiske Råd i Tampere understregede, at partnerskab med hjem- og transitlandene vil være et vigtigt led i EU's eksterne politik på migrationsområdet. Det Europæiske Råd i Sevilla i juni 2002 appellerede til, at *'der i alle fremtidige samarbejdsaftaler eller tilsvarende aftaler, som Den Europæiske Union eller Det Europæiske Fællesskab indgår med et hvilket som helst land, indsættes en bestemmelse om fælles håndtering af migrationsstrømmene og tvungen tilbagetagelse i tilfælde af ulovlig indvandring²⁵.'*

²⁵ Konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Sevilla den 21. og 22. juni 2002.

Som andre nyere partnerskaber og samarbejdsaftaler indeholder Cotonou-aftalen mellem EU og AVS-landene særlige bestemmelser om samarbejde omkring migration, herunder med hensyn til at forebygge og bekæmpe ulovlig indvandring. Under henvisning til Rådets konklusioner af november 2002 om et udvidet samarbejde med tredjelande om håndtering af migrationsstrømmene mener Kommissionen, at artikel 13 i Cotonou-aftalen giver et alsidigt og afbalanceret grundlag for en indsats, som kunne tjene som model for migrationsklausuler i fremtidige aftaler med andre tredjelande. Dog mener Kommissionen, at denne model skal være fleksibel nok til, at den kan afpasses efter forhandlingsomstændighederne og de særlige kendetegn i hvert tilfælde.

10. FAGLÆRT ARBEJDSKRAFT

Fællesskabets politik for udviklingsamarbejde påvirkes ofte af de negative virkninger af 'hjerneflugt'. En grundlæggende tilgang til dette fænomen består i at forsøge at øge antallet af finansielt attraktive lokale jobmuligheder. I denne sammenhæng kan der overvejes følgende strategier:

- Fremme af ordninger med udlicitering fra de udviklede lande til udviklingslandene, navnlig inden for IT og FTU. Sådanne ordninger kan skabe globalt 'distancearbejde', hvor højtuddannede (og relativt vellønnede) personer i udviklingslandene sælger deres tjenesteydelser til virksomheder i de udviklede lande. Udlicitering kan også indebære kortvarige udstationeringer i EU, og medlemsstaterne vil kunne overveje en ændring af visumrestriktionerne for at lette sådanne ophold.
- Styrkelse - inden for rammerne af den politiske dialog - af udviklingslandenes arbejdsmarkedspolitikker med henblik på at tiltrække og reintegrere uddannede migranter, som arbejder i udlandet. Sådanne politikker bør omfatte tilvejebringelse af gunstige arbejdsvilkår, men også praktiske arrangementer såsom anerkendelse af uddannelse og erfaring, som er erhvervet i udlandet.
- Lettelse af en 'virtuel tilbagevenden' af migranter, som ønsker at bidrage til hjemlandets økonomiske og sociale udvikling uden at vende permanent tilbage. I denne forbindelse kunne der f.eks. sættes ind på at styrke kommunikationsfaciliteterne mellem transnationale migrantsamfund og det land eller den region, de kommer fra (f.eks. ved at fremme 'teleforelæsninger' for lokale universiteter og på det lokale sprog ved akademikere, som lever i diaspora).

Den afrikanske sundhedssektor - som kæmper hårdt for at overvinde AIDS-pandemien - lader til at være den, der lider mest under denne hjerneflugt. I Zambia har tre fjerdedele af lægerne af zambisk nationalitet forladt landet på blot få år. I Nigeria er 21 000 læger emigreret til industrialiserede lande. Nigerianske og sydafrikanske sygeplejersker rekrutteres i stort tal til stillinger i EU, hvor lønnen er op til ti gange højere.

- I betragtning af den yderst dramatiske sundhedssituation i disse lande kunne EU undersøge, om det er muligt at indføre en adfærdskodeks for offentlige sygehusinstitutioner, ifølge hvilken de skal afholde sig fra aktivt at rekruttere sygehuspersonale i Afrika syd for Sahara og andre udviklingslande, hvor der er personalemangel.

I dag er der omkring 100 000 afrikanere, der arbejder i EU og Nordamerika²⁶. Samtidig bor og arbejder der ca. 100 000 ikke-afrikanske eksperter i Afrika syd for Sahara - størsteparten i forbindelse med udviklingshjælp og humanitær bistand. Disse ikke-afrikanske økonomiske migranter, herunder mange læger og sygeplejersker, indtager stillinger, der normalt ikke tilbydes kvalificerede afrikanere på samme gunstige vilkår.

- Fællesskabet kunne i denne forbindelse tilbyde job, som i øjeblikket er besat af udenlandsk personale - navnlig i udviklingssamarbejdssektoren - til lokale på finansielle vilkår, som er tilstrækkeligt tillokkende til at tjene som et alternativ til udvandring. For at fremme denne mekanisme, bør der gennemføres en ændring af reglerne for teknisk bistand til udviklingslandene i koordination med UNDP.

11. TILBAGETAGELSESAFTALER

Fællesskabet undertegnede den 27. november 2002 en aftale om tilbagetagelse med Hongkong. I maj 2002 og i oktober 2002 blev der paraferet aftaler med henholdsvis Sri Lanka og Macao. Rådet har desuden efter henstilling fra Kommissionen truffet afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at føre forhandlinger om tilbagetagelsesaftaler mellem Det Europæiske Fællesskab og Rusland (2000), Pakistan (2000), Marokko (2000) og Ukraine (2002). Der er taget indledende kontakt med disse lande som forberedelse til de formelle forhandlinger.

Til opfølgning af Rådets konklusioner af 29. april 2002 og Sevilla-konklusionerne forelagde Kommissionen i oktober 2002 henstillinger med henblik på fire rådsafgørelser om bemyndigelse af Kommissionen til at føre forhandlinger om tilbagetagelsesaftaler mellem Det Europæiske Fællesskab og Albanien, Algeriet, Kina og Tyrkiet.

Kommissionen vil tillige på Fællesskabets vegne, hvis den bliver anmodet derom, indlede forhandlinger om nye tilbagetagelsesaftaler med AVS-staterne på basis af og efter ratifikationen af Cotonou-aftalen. Artikel 13 i Cotonou-aftalen indeholder allerede en udtrykkelig forpligtelse for hver af AVS-staterne til "*på en af Den Europæiske Unions medlemsstats anmodning og uden yderligere formaliteter at acceptere tilbagevenden og tilbagetagelse af eventuelle statsborgere, som befinder sig ulovligt på denne medlemsstats område*". Men da et af hovedproblemerne med personer, der har taget ulovligt ophold, er, at de ingen identitetspapirer har, og det derfor er vanskeligt at fastslå den pågældendes nationalitet, ville det ofte være hensigtsmæssigt at udvide forpligtelsen til også at gælde tredjelandes statsborgere. Dette punkt kunne behandles i eventuelle fremtidige tilbagetagelsesaftaler med AVS-staterne, og der kunne ydermere fokuseres på praktiske og administrative ordninger og andre regler for tilbagetagelse og tilbagevenden. Der skal forhandles om sådanne aftaler i den bredere sammenhæng med gennemførelsen af artikel 13, herunder dens udviklingselementer og andre aspekter af særlig betydning for AVS-staterne - om hvilke Kommissionen vil forelægge forslag på et senere stadium sammen med den kommende meddelelse om integration af lovlige migranter i EU.

Erfaringerne har vist, at det ikke bør undervurderes, hvor lang tid der skal til for at forhandle en tilbagetagelsesaftale, som udelukkende anses for at være i Fællesskabets interesse, og der skal ikke forventes hurtige resultater. Det vil kun kunne lykkes, hvis de indgår i en bredere samarbejdsdagsorden, hvor der bliver taget behørigt hensyn til de problemer, som

²⁶ IOM, World Migration Report, 2000.

partnerlandene har med at behandle migrationsproblemer på en effektiv måde. Det er grunden til, at Kommissionen mener, at spørgsmålet om incitamenter - dvs. incitamenter til at få tredjelande til at forhandle om og indgå tilbagetagelsesaftaler med Det Europæiske Fællesskab - bør overvejes fra land til land som led i en global politik, dialoger om samarbejde og programmering med de berørte tredjelande.

I denne forbindelse kunne Kommissionen eventuelt overveje at yde specifik støtte til tredjelandes udarbejdelse og gennemførelse af tilbagetagelsesaftaler for at øge den tekniske og finansielle bistand til at ansprende til en bedre håndtering af migrationsstrømmene. Denne specifikke støtte skal finansieres via budgetpost B7-667, hvortil der skal afsættes passende ekstra ressourcer, idet der tages hensyn til denne budgetposts komplementaritet med anden finansiering og de generelle begrænsninger for EU-budgettet. Programmeringen i denne forbindelse skal også være sammenhængende med den overordnede udviklingsstrategi for det pågældende land og gennemføres i overensstemmelse med de gældende principper, procedurer og regler for Fællesskabets programmer for bistand til tredjelande. Det skal desuden understreges, at sådanne støtteforanstaltninger skal fastlægges i fællesskab med medlemsstaterne på basis af en arbejdsdeling og en rimelig byrdefordeling.

I visse tilfælde vil denne specifikke ledsagestøtte eventuelt ikke være tilstrækkeligt attraktiv. Tilbagetagelsesaftaler kan faktisk have store konsekvenser for de pågældende tredjelande. Som transitlandene kan de pådrage sig en betydelig byrde af både teknisk og finansiell karakter, da de vil skulle beskæftige sig med tilbagesendelsen af de pågældende personer. Selv integration af egne statsborgere kan skabe yderligere problemer for landets arbejdsmarked eller for dets programmer for offentlig støtte.

I disse tilfælde bør Det Europæiske Fællesskab og medlemsstaterne som led i den globale politik og samarbejdet og programmeringen med de pågældende tredjelande være rede til at overveje supplerende typer incitamenter. På fællesskabsplan er råderummet for denne type incitamenter imidlertid begrænset.

Incitamenter i form af bedre markedsadgang eller toldpræferencer for samarbejdende tredjelande bør kun overvejes i det omfang, de er helt forenelige med WTO-reglerne. Hvis de disponible midler forbliver konstante, ville en ekstra udviklingsbistand til de lande, med hvilke Fællesskabet ønsker at forhandle om tilbagetagelsesaftaler, resultere i en nedsættelse af bistanden til andre tredjelande til skade for lande, som ikke giver anledning til større problemer med migration. Det synes også vanskeligt på fællesskabsplan at forhandle om kompensationsforanstaltninger inden for migrationspolitik, såsom en mere generøs visumpolitik over for de samarbejdende lande eller større kvoter for migrerende arbejdstagere, da det forudsætter et betydeligt samarbejde fra medlemsstaterne side og koordination mellem dem.

Da artikel 13 i Cotonou-aftalen allerede fastsætter klare retlige forpligtelser for parterne i aftalen med hensyn til tilbagetagelse af egne statsborgere, som opholder sig ulovligt på den anden parts område og til indgåelse af bilaterale tilbagetagelsesaftaler, skønner Kommissionen at sådanne ekstra finansielle incitamenter ikke er nødvendige og derfor ikke skal gælde for disse lande.

Kommissionen mener dog, at en afbalanceret tilgang kræver, at løsningerne skal undersøges fra sag til sag under hensyn til ikke blot det pågældende lands betydning med hensyn til migration til Den Europæiske Union, men også den specifikke situation i landet og dets forbindelser og samarbejde med Fællesskabet og dets medlemsstater.

12. STRATEGIER OG PROGRAMMER: MIDTVEJSREVISION

I den flerårige planlægning, programmering og implementering af de aktioner, der er omhandlet i kapitel 6, 7 og 8, er spørgsmålet om, hvorvidt migration kræver særlig opmærksomhed og i hvilken form blevet behandlet fra tilfælde til tilfælde inden for rammerne af processen med landestrategidokumenter eller regionale strategidokumenter, som medlemsstaterne til fulde har været inddraget i. Hvis migrationsspørgsmålet indarbejdes i landestrategidokumenterne/de regionale strategidokumenter gennem den normale programmeringsdialog, sikres det pågældende lands eller den pågældende regions fulde inddragelse og engagement samt differentiering og prioritering i overensstemmelse med behov og politikker. Kommissionen har også søgt fuld koordinering og komplementaritet mellem de tiltag, der gennemføres af Fællesskabet og EU's medlemsstater.

Efter samme fremgangsmåde har Kommissionen allerede givet udtryk for, at den er villig til at benytte lejligheden ved midtvejsrevisionen af landestrategidokumenterne (som skal begynde i 2003) til at undersøge, hvordan specifikke migrationsrelaterede programmer kan opprioriteres på et land til land grundlag og inden for rammerne af programmeringsdialogen. Derved kan der foretages en nyjustering af Fællesskabets aktioner over for tredjelande for at give migrationspolitik og beslægtede anliggender større vægt.

Men Kommissionen skal dog understrege, at revisionen af landestrategidokumenterne og de regionale strategidokumenter altid skal tilgodese de overordnede mål for Fællesskabets samarbejde, som ikke vil have ændret sig. Endvidere skal man, når der tages stilling, hvor omfattende revisionen skal være, holde sig for øje, at de flerårige programmer er udformet med henblik på et langsigtet engagement fra partnerlandets - og Fællesskabets - side i udvikling med begrænsede muligheder for fleksibilitet.

Migration er desuden ikke det eneste anliggende, der skal overvejes ved denne revision af vort samarbejde med tredjelande. Hvordan der kan reageres over for andre væsentlige ændringer eller nye tiltag i Fællesskabets politikker - f.eks. på handelsområdet efter Doha-konferencen, inden for bæredygtig udvikling efter Johannesburg-mødet eller i forbindelse med kriminalitet og terrorisme - skal også undersøges. Og det er indlysende, at Kommissionen på grund af de begrænsede EF-ressourcer, der er til rådighed, vil skulle beslutte, hvilke anliggender der skal opprioriteres og hvilke der skal nedprioriteres i henseende til ressourcetildeling. Det er netop i forbindelse med landestrategidokumenterne og de regionale strategidokumenter, at der skal træffes afgørelse om denne tildeling, fordi det er dér, at der med deltagelse af alle berørte aktører kan opstilles en afbalanceret og sammenhængende EF-strategi over for tredjelande.

13. YDERLIGERE FORANSTALTNINGER INDEN FOR INSTITUTIONSOPBYGNING

Fællesskabets støtte, som omhandlet i afdelingen ovenfor, til tredjelandes udarbejdelse og gennemførelse af tilbagetagelsesaftaler via de disponible ressourcer på budgetpost B7-667, skal bygge på eksisterende erfaringer med institutionsopbygning og teknisk bistand, med større vægt på bl.a.:

- Forbedring af den nationale lovgivning og håndteringen af lovlig migration og asyl under fuld overholdelse af de internationale konventioner på dette område.
- En mere effektiv national lovgivning for at forebygge og bekæmpe ulovlig udvandring og at styrke kampen mod kriminelle aktiviteter, organiseret kriminalitet og korrupsion.

- Institutionsopbygning og teknisk bistand for at styrke udviklingslandenes kapacitet med hensyn til at bekæmpe menneskesmugling.
- Kapacitetsopbygning på told- og retshåndhævelsesområdet, herunder tilvejebringelse af udstyr, når dette er nødvendigt, men med alle de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger, især hvad angår potentiel dobbelt anvendelse.

Udformningen og gennemførelsen af de planlagte foranstaltninger skal bygge på principper, der kan garantere et harmonisk samvirke mellem aktioner, der finansieres via dette instrument, med aktioner, der finansieres via andre EF-instrumenter for udvikling og samarbejde, således at den generelle sammenhæng i Fællesskabets indsats over for tredjelande bevares.

II. RAPPORT OM EFFEKTIV ANVENDELSE AF DE FINANSIELLE MIDLER, DER ER TIL RÅDIGHED PÅ FÆLLESSKABSPLAN TIL TILBAGESENDELSE AF INDVANDRERE OG AFVISTE ASYLANSØGERE, FORVALTNING AF DE YDRE GRÆNSER OG ASYL- OG MIGRATIONSPROJEKTER I TREDJELANDE

1. INDLEDNING

Det Europæiske Råd anmodede på sit møde i Sevilla den 21. og 22. juni 2002 Kommissionen om at forelægge Rådet "en rapport om de finansielle fællesskabsmidlers effektivitet og tilstrækkelighed for så vidt angår tilbagesendelse af indvandrere og afviste asylansøgere, forvaltning af de ydre grænser og asyl- og migrationsprojekter i tredjelande" (formandskabets konklusioner, punkt 38).

Formålet med denne meddelelse er at imødekomme denne anmodning ved at gennemgå de eksisterende instrumenter, der direkte eller indirekte vedrører de områder, som Det Europæiske Råd pegede på. Kommissionen mener imidlertid, at det er hensigtsmæssigt at benytte lejligheden til at foretage en mere omfattende analyse, som ikke blot skal omfatte alle de finansielle instrumenter, der allerede anvendes, men også dem, som der på nuværende tidspunkt er planer om at indføre som led i den fælles asyl- og indvandringspolitik. Det skal også understreges, at henvisningen i konklusionerne fra Sevilla til "fællesskabsmidler" ikke gør det muligt at fravige de regler, som gælder for alle udgifter, der afholdes over fællesskabsbudgettet (kravet om et retsgrundlag, overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, overholdelse af de finansielle overslag, flerårig programmering og forudgående og efterfølgende evaluering).

Denne rapport bygger på resultaterne af anvendelsen af de instrumenter, der er til rådighed på nuværende tidspunkt. Det skal dog understreges, at evalueringen af resultaterne og virkningen af de lovgivningsmæssige og finansielle programmer og foranstaltninger er en langsigtet proces. De fleste af initiativerne på de pågældende områder er imidlertid forholdsvis nye, og mange af de programmer og projekter, der ydes støtte til, er endnu ikke nået til gennemførelsesfasen eller stadig ved at blive ført ud i livet.

I overensstemmelse med den strategi, som Europa-Kommissionen har fastlagt for evaluering og konsekvensanalyse af sine politikker²⁷, vil disse programmer og foranstaltninger regelmæssigt blive evalueret, om muligt af eksterne konsulenter. Dette dokument skal således ikke ses som en udtømmende redegørelse.

Det er dog muligt at drage visse konklusioner af de indhøstede erfaringer. Desuden vil 2003 og 2004 for mange af disse foranstaltninger være afgørende med hensyn til den fremgangsmåde, der skal anvendes, hvad enten det drejer sig om afslutningen af den igangværende programmering eller forberedende faser, iværksættelsen af nye instrumenter eller hensyntagen til nye politiske prioriteter. Det er derfor hensigtsmæssigt også at se nærmere på, hvordan de finansielle midler kan udnyttes optimalt på en sammenhængende og koordineret måde, hvad enten midlerne henhører under den interne politik eller den eksterne dimension af Fællesskabets arbejde, som supplement til de instrumenter og politikker, som medlemsstaterne iværksætter.

Denne rapport giver også mulighed for at danne sig et mere langsigtet billede af, hvilke udfordringer Fællesskabet og medlemsstaterne vil komme til at stå over for i

²⁷ Specielt Kommissionens meddelelse SEK(2000) 1051 "Fokus på resultaterne: En styrkelse af evalueringen af Kommissionens arbejde" af 26.7.2000.

de kommende år. Kommissionen mener derfor, at det er vigtigt at se fremad og udstikke retningslinjer for Fællesskabets fremtidige behov, bl.a. med hensyn til finansielle midler, som vil gøre det muligt at imødekomme de anmodninger, som Det Europæiske Råd fremsatte på sine møder i Tammerfors, Laeken og Sevilla.

Dette arbejde skal selvfølgelig ske under fuld overholdelse af de gældende finansielle regler, de finansielle overslag, som fællesskabsinstitutionerne har fastlagt efter fælles aftale, og princippet om, at fællesskabsbudgettet skal udnyttes rationelt og effektivt.

2. BAGGRUNDEN FOR FÆLLESSKABETS FINANSIELLE STØTTE

Udnyttelsen af midlerne på fællesskabsbudgettet i medfør af eller til støtte for politikker, der henhører under Fællesskabets eller Den Europæiske Unions kompetence, er underlagt bestemmelserne i de grundlæggende traktater. Den skal specielt overholde nærhedsprincippet og princippet om komplementaritet.

2.1. Kravet om, at Fællesskabets handlinger skal overholde nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

I henhold til artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab handler Fællesskabet "på de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan". Dette princip skal ifølge protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet også altid overholdes, når en foranstaltning helt eller delvis finansieres over fællesskabsbudgettet.

I medfør af dette princip skal ethvert forslag til fællesskabslovgivning, herunder forslag om finansiering af foranstaltninger over fællesskabsbudgettet:

- vedrøre et spørgsmål med tværnationale aspekter, som ikke på tilfredsstillende måde kan reguleres ved handling fra medlemsstaternes side
- vedrøre et område eller foranstaltninger, hvor en handling fra medlemsstaterne alene eller manglende handling fra Fællesskabets side vil stride mod traktatens krav eller på anden måde alvorligt vil skade medlemsstaternes interesser
- påvise, at en handling på fællesskabsplan på grund af dens omfang eller virkninger vil have klare fordele i sammenligning med en handling fra medlemsstaternes side.

2.2. Forvaltningen af Fællesskabets udgifter – overholdelse af de finansielle overslag og flerårig programmering

Udviklingen i de finansielle instrumenter og fremsættelsen af forslag til nye initiativer skal ske inden for rammerne af de finansielle overslag, der er fastlagt ved den interinstitutionelle aftale af 6. maj 1999²⁸. Derfor er manøvremargenen

²⁸ Interinstitutionel aftale af 6. maj 1999 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren, EFT C 172 af 18.6.1999, s. 1.

forholdsviis beskeden, både inden for de interne politikker (udgiftsområde 3), herunder foranstaltninger i forbindelse med oprettelsen af et europæisk område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og inden for eksterne foranstaltningerne (udgiftsområde 4).

Enhver væsentlig udvikling i anvendelsen af disse midler skal ske inden for de fastsatte grænser og eventuelt gøres til genstand for afvejn timer og omfordelinger, alt efter EU's politiske prioriteter. Kommissionen kan selvfølgelig som led i sin årlige politiske strategi beslutte at lægge hovedvægten på en bestemt politisk prioritet, hvilket vil komme til udtryk i det foreløbige budgetforslag, men det endelige ansvar for ressourcfordelingen henhører i sidste ende under budgetmyndighedens ansvarsområde.

3. INSTRUMENTER FOR DE INTERNE POLITIKKER VEDRØRENDE ASYL- OG INDVANDRINGSPOLITIKKEN OG FORVALTNINGEN AF DE YDRE GRÆNSER

Alle de finansielle instrumenter på disse områder er baseret på retsgrundlag, der er fastlagt efter aftale mellem institutionerne og budgetmyndigheden, herunder Rådet. De er oprindeligt udviklet som pilotprojekter eller forberedende foranstaltninger, hvorefter der ved beslutning fra Rådet er indført flerårige programmer.

3.1. Udviklingen i de finansielle midler, som Fællesskabet har afsat til asyl- og indvandringspolitikken og forvaltningen af de ydre grænser

De midler, der er afsat til politikkerne for asyl, migration og forvaltning af de ydre grænser i fællesskabsbudgettets afsnit B5-8, "Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed", er steget betydeligt, siden Amsterdam-traktaten trådte i kraft. De er steget fra 29 559 694 EUR i 1998 til 51 310 000 EUR i 2002. Den Europæiske Flygtningefond (EFF) tegner sig alene for 43 % af bevillingerne til afsnit B5-8. Bevillingerne til fællesskabspolitikken for asyl, indvandring og de ydre grænser udgør imidlertid kun knap 0,83 % af de forventede udgifter til Fællesskabets interne politikker i 2002.

3.1. De finansielle instrumenter, der er vedtaget til gennemførelse af eller som ledsagelse til strategierne fra Tammerfors og Laeken

Efterhånden som der er blevet udviklet en fælles asyl- og indvandringspolitik, er der blevet indført en række finansielle instrumenter, som i store træk omfatter to former for interventioner: styrkelse af det administrative samarbejde og "*fremme af en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af flygtninge og fordrevne og følgerne heraf*"²⁹.

3.2.1. Instrumenter til styrkelse af det administrative samarbejde

Formålet med samarbejdsprogrammerne er at supplere gennemførelsen af lovgivningsbestemmelserne om oprettelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og dermed forbedre den gensidige forståelse mellem de kompetente nationale tjenester og den måde, som de gennemfører den relevante

²⁹ Artikel 63, nr. 2, litra b), i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

fællesskabslovgivning på, så der kan udvikles en fælles administrativ kultur og sikres en ensartet anvendelse af fællesskabslovgivningen i medlemsstaterne.

Det første grundlag for disse foranstaltninger sigtede ikke specifikt på de områder, som Det Europæiske Råd i Sevilla pegede på, men blev skabt med iværksættelsen af pilotprogrammet Sherlock (1996-2000), et uddannelses-, udvekslings- og samarbejdsprogram vedrørende identitetspapirer, herunder specielt afsløring af falske identitetsdokumenter. I 1998 blev aktiviteterne under Sherlock-programmet integreret i Odysseus-programmet. Dette program, som rådede over et vejledende budget på 12 mio. EUR for perioden 1998-2002, blev afsluttet ved udgangen af 2001, da alle bevillingerne på det tidspunkt var brugt op. Programmet gjorde det muligt at finansiere 155 samarbejdsprojekter; deltagerne var især administrative myndigheder i medlemsstaterne eller internationale organisationer og i mindre grad ikke-statslige organisationer og undervisnings- eller forskningsinstitutioner. Disse projekter, som vedrørte kurser og praktikophold for det administrative personale, udveksling af embedsmænd eller andre bemyndigede personer samt forskning og undersøgelser, fordelte sig næsten ligeligt på de tre områder, der indgik i programmet: asyl (28 % af projekterne), indvandring (28 %), passage af de ydre grænser (23 %) og projekter, som omfattede flere af disse spørgsmål (21 %). I de to sidste regnskabsår (2000-2001) forsøgte man at skabe synergi mellem de projekter, der modtog støtte fra Odysseus, og en række nye fællesskabsinitiativer, såsom samarbejde med tredjelande om migration, og desuden blev kandidatlandene tilskyndet til at deltage.

En nye fase blev indledt med vedtagelsen af Argo-programmet den 13. juni 2002³⁰. Programmet løber over en periode på fem år og råder over en vejledende bevilling på 25 mio. EUR. Mens Odysseus skabte grundlaget for det administrative samarbejde, udgør Argo et afgørende skridt hen imod indførelsen af et operationelt samarbejde, idet det støtter gennemførelsen af konkrete fælles projekter, som indebærer en fælles anvendelse af midlerne og muligheden for at oprette fælles operative centre og hold, der sammensættes af personale fra flere medlemsstater. Programmet giver endvidere mulighed for at skabe forbindelse mellem de interne og eksterne aspekter af medlemsstaternes politikker, idet der er mulighed for at støtte medlemsstaternes aktiviteter i tredjelande, herunder særlig i hjem- og transitlande. Endelig indeholder Argo-programmet en række bestemmelser, som gør det muligt at reagere hurtigt og fleksibelt i nødsituationer.

Så snart beslutningen om indførelsen af Argo-programmet var vedtaget, traf Kommissionen de nødvendige foranstaltninger for at iværksætte en række undersøgelser (en feasibility-undersøgelse vedrørende kontrol ved søgrænserne og en feasibility-undersøgelse vedrørende de tekniske og finansielle aspekter af et visuminformationssystem) og en indkaldelse af forslag i forbindelse med programmet. Kommissionen modtog de første projekter vedrørende Argo-programmet i oktober 2002 og er nu ved at evaluere dem. De vil kunne starte i slutningen af 2002.

³⁰ Rådets beslutning 2002/463/EF af 13. juni 2002 om vedtagelse af et handlingsprogram for administrativt samarbejde på områderne ydre grænser, visum, asyl og indvandring (Argo-programmet), EFT L 161 af 19.6.2002, s. 11.

3.2.2. Den Europæiske Flygtningefond (2000-2004)

Målt i bevillinger er Den Europæiske Flygtningefond på nuværende tidspunkt det vigtigste program inden for den fælles asyl- og indvandringspolitik.

3.2.2.1 Resultaterne af de forberedende foranstaltninger (1997-1999) og principper for Den Europæiske Flygtningefond

Fonden er baseret på erfaringerne fra de forberedende foranstaltninger, som blev gennemført mellem 1997 og 1999 over budgetpost B3-4113 (integrationsprogram til fordel for flygtninge), B7-6008 (støtte til frivillig tilbagevenden til hjemlandet) og B5-803 (hjælp til modtagelse af flygtninge og fordrevne og deres ophold, adgang til asylprocedurerne). I løbet af de tre år blev der i alt ydet 80 mio. EUR i støtte til 370 projekter; heraf blev de 14,3 mio. EUR frigjort for at gøre det muligt for medlemsstaterne at klare massetilstrømningen af fordrevne fra Kosovo. I perioden 1997-1999 tegnede modtagelsesforholdene sig for 24 % af det samlede beløb (36,7 %, hvis man medregner de tillægsbevillinger, der blev afsat i 1999 til fordel for Kosovo), mens integrationsforanstaltningerne tegnede sig for 37,8 % (31,1 %) og støtte til frivillig tilbagevenden 38 % (31,3 %).

Hovedparten af de foranstaltninger vedrørende modtagelse, som der blev ydet støtte til, gjorde det muligt at udbygge kapaciteten og forbedre kvaliteten af modtagelsesstrukturerne for asylansøgere og flygtninge i medlemsstaterne, specielt for de mest sårbare personer (kvinder og uledsagede mindreårige) og at udvikle hjælpen til at få adgang til asylprocedurerne.

De foranstaltninger vedrørende integration, som der blev ydet støtte til, drejede sig om rådgivning og udvikling af kapaciteten, specielt med hensyn til erhvervsuddannelse og adgang til arbejdsmarkedet, undervisning og integration i lokalsamfundet i værtslandet, sundhed og adgang til en bolig.

60 % af de projekter, der modtog støtte som led i de forberedende foranstaltninger vedrørende hjælp til frivillig tilbagevenden, vedrørte tilbagesendelse af bosniske flygtninge eller bosniere, der nød subsidiær eller midlertidig beskyttelse.

Den Europæiske Flygtningefond (budgetpost B5-810), som er baseret på artikel 63, nr. 2, litra b), i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, blev oprettet ved Rådets beslutning af 28. september 2000³¹ for perioden 2000-2004 med et vejledende budget på 216 mio. EUR over fem år (hvoraf 50 mio. EUR udgør en reserve til brug for eventuelle nødforanstaltninger). Operationelt og finansielt er den et konkret udtryk for princippet om solidaritet mellem medlemsstaterne ved gennemførelsen af en fælles asylpolitik, og den iværksættes gennem delt forvaltning med medlemsstaterne, idet 95 % af midlerne forvaltes direkte af medlemsstaterne.

EFF omfatter en række foranstaltninger vedrørende modtagelse, integration og tilbagesendelse (herunder reintegration i hjemlandet) af flygtninge, asylansøgere og

³¹ Rådets beslutning 2000/596/EF af 28. september 2000 om oprettelse af en europæisk flygtningefond, EFT L 252 af 6.10.2000, s. 12.

personer, der nyder godt af ordninger for subsidiær eller midlertidig beskyttelse i en af medlemsstaterne eller har anmodet om en sådan beskyttelse³².

EFF's aktiviteter suppleres af en del (temaområde 9) af foranstaltningerne under EF-initiativprogrammet Equal, der sigter mod at fremme asylansøgere adgang til arbejdsmarkedet under overholdelse af de nationale arbejdsmiljøregler og regler om asylansøgere adgang til arbejdsmarkedet. Der er allerede godkendt 46 projekter for 2001 og 2002.

3.2.2.2. Evaluering af gennemførelsen af EFF 2000-2002

Kommissionen har planlagt en uafhængig evaluering af EFF's foranstaltninger i perioden 2000, 2001 og 2002, som vil blive offentliggjort i løbet af 2003. Fordi Rådets beslutning blev vedtaget i september 2000, blev finansieringsprogrammerne for 2000 og 2001 vedtaget samtidig i slutningen af 2000, og de løber indtil udgangen af 2002. For at kunne få relevante oplysninger om resultaterne af disse to første år har Kommissionen derfor besluttet at få foretaget en uafhængig evaluering, som skal beskæftige sig med en hel cyklus af foranstaltninger, hvilket først kan gøres i begyndelsen af 2003. I denne rapport kan der dog ifølge bestemmelserne i Rådets beslutning om indførelse af programmet gøres status over de to første år af gennemførelsen af programmet (midtvejsstatus over gennemførelsen).

På nuværende tidspunkt kan man således pege på en række forhold, uden at man dog kan foregribe resultaterne af den uafhængige evaluering, som vil blive foretaget i 2003:

- Hvad angår reglerne for byrdefordelingen mellem medlemsstaterne, har de beregningsmekanismer, som er omhandlet i artikel 10 i Rådets beslutning, gjort det muligt at lade fordelingen af de midler, der er til rådighed under EFF, udvikle sig i overensstemmelse med udviklingen i den byrde, som medlemsstaterne står over for. Blandt de parametre, som er fastlagt i Rådets beslutning for beregningen af de årlige tildelinger til medlemsstaterne, har de faste beløb, der er fastsat i artikel 10, stk. 1, desuden været med til at udligne den relative byrde, som bæres af hver enkelt medlemsstat. Endelig har budgetmyndigheden øget bevillingen til denne budgetpost sammenlignet med det detaljerede skøn, der indgik i Kommissionens oprindelige forslag, hvilket har gjort det muligt at øge de midler, der er til rådighed for hver enkelt af de medlemsstater, der deltager i EFF.

- Solidaritetsprincippet og betingelserne for fordelingen af midlerne på de forskellige medlemsstater begrænses dog af, at de årlige beregninger er baseret på udviklingen i antallet af personer, der nyder eller ansøger om flygtningestatus eller en form for subsidiær eller midlertidig beskyttelse, og dermed ikke tager hensyn til de strukturelle forskelle mellem medlemsstaterne, herunder investeringsbehovene med hensyn til modtagelse, integration eller frivillig tilbagevenden. Det har således i praksis vist sig, at en række medlemsstater ikke har udnyttet alle de bevillinger, der var afsat til dem i overensstemmelse med kriterierne i artikel 10 i Rådets beslutning, til projekter.

³²

EFF er specielt knyttet til gennemførelsen af Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf, EFT L 212 af 7.8.2001, s. 12.

- Ved udarbejdelsen af de beregninger, der er omhandlet i artikel 10, på grundlag af de oplysninger, som leveres af Eurostat, og som ajourføres af medlemsstaterne, har det desuden vist sig, at der sommetider er store forskelle i de statistiske metoder, der anvendes. Både dette "konkrete" problem, udarbejdelsen af beretningerne og evalueringen af behovene og den fælles asyl- og indvandringspolitik virkning gør det nødvendigt at foretage en yderligere harmonisering af metoderne. Kommissionen overvejer derfor at styrke samarbejdet på dette område.

- Den andel af midlerne, som medlemsstaterne har anvendt til de forskellige foranstaltninger, har ikke varieret ret meget mellem 2000 og 2002: Hovedparten af EFF's nationale bevillinger bruges til investeringer i modtagelsesforholdene for asylansøgere (49,4 %), integrationsprojekter, som tegner sig for 28,3 % af midlerne, og frivillig tilbagevenden, som tegner sig for 22,23 % af midlerne. Mellem 2000 og 2002 skete der dog en stor stigning i de midler, der anvendes til tilbagesendelse (fra 15 % af EFF's midler i 2000 til 24 % i 2002).

- "Delt forvaltning" er et konkret udslag af solidaritetsprincippet, men har den ulempe, at de forskellige programmer og foranstaltninger, der gennemføres på nationalt plan, til en vis grad "isoleres". Som led i fællesskabsforanstaltningerne er der mulighed for at fremme foranstaltninger vedrørende erfaringsudveksling og oprettelse af netværk på tværs af grænserne, men programmets tre første år viser, at medlemsstaterne ikke benytter sig ret meget af denne mulighed.

- De første år af gennemførelsen af EFF har i sammenligning med de forberedende foranstaltninger i perioden 1997-1999 været præget af en vis stivhed i forvaltningssystemet, som især skyldes, at fordelingen af midlerne sker for et år ad gangen, hvilket begrænser muligheden for at finansiere strukturelle initiativer eller initiativer, som skal gennemføres over en forholdsvis lang periode for at give de ønskede virkninger. Dertil kommer, at den administrative forvaltning af udvælgelsen og forvaltningen af projekterne er blevet overført til medlemsstaterne, hvilket har givet visse myndigheder i medlemsstaterne problemer med at indføre systemerne og skaffe de menneskelige ressourcer, som denne nye opgave kræver.

3.3. Den planlagte udvikling på kort og mellemlang sigt

Udviklingen i de politiske retningslinjer har medført nye handlingsmuligheder, som kan videreudvikles inden for den nuværende finansielle ramme med budgetmyndighedens godkendelse. Det drejer sig især om at forbedre informationssystemerne og øge kendskabet til migrationsfænomenerne og om at iværksætte en række forberedende foranstaltninger til fordel for integration af tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i en medlemsstat.

3.3.1. Et bedre kendskab til migrationsfænomenerne

Indførelsen af en fælles asyl- og indvandringspolitik og evalueringen af resultaterne af denne politik kræver, at der tilvejebringes flere oplysninger om migrationsfænomenerne, og at der udvikles pålidelige instrumenter og indikatorer vedrørende asyl og indvandring.

I den forbindelse er det vigtigt at forbedre både oplysningernes kvalitet og udvekslingen af oplysninger og specielt statistikker om asyl og indvandring. RIA-Rådet vedtog i maj 2001 en række konklusioner vedrørende fælles analyse og

forbedret udveksling af statistiske oplysninger om asyl og indvandring. Kommissionen går videre med gennemførelsen af den forberedende foranstaltning vedrørende et "europæisk overvågningscenter for migration", som blev påbegyndt i 2002, og som bl.a. omfatter oprettelsen af et netværk af nationale kontaktpunkter med henblik på udveksling og opfølgning af oplysninger, som både vedrører de politiske, økonomiske, demografiske og sociale aspekter af migrationsfænomenerne. Netværket skal samarbejde med Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad.

Kommissionen vil i den nærmeste fremtid forelægge Rådet en handlingsplan, som omfatter flere forskellige former for foranstaltninger, herunder forslag til nye statistiske metoder og forslag om at indsamle flere oplysninger end hidtil. Til disse foranstaltninger er der afsat et budget på 1,4 mio. EUR i 2002, og det forventes, at bevillingerne i 2003 vil beløbe sig til 2,6 mio. EUR.

3.3.2. Indførelse af effektive informationssystemer

Eurodac-systemet til sammenligning af fingeraftryk, der er oprettet til støtte for en effektiv gennemførelse af Dublin-konventionen, var det første vigtige informationssystem, som blev udviklet på fællesskabsplan på området retlige og indre anliggender. Der er investeret et beløb på 9,6 mio. EUR i udviklingen af systemet, som vil være operationelt fra den 1. Januar 2003.

Det er også nødvendigt at afsætte betydelige midler på fællesskabsbudgettet til udvikling af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) og Visuminformationssystemet (VIS). For SIS II besluttede Rådet allerede i 2001 at finansiere dette instrument over fællesskabsbudgettet (Rådets forordning (EF) nr. 2424/2001/EF og Rådets afgørelse 2001/886/RIA). Kommissionen har anslået, at der er behov for et beløb på 23 mio. EUR³³. I sine retningslinjer for VIS anmodede Rådet også Kommissionen om at sætte tal på de finansielle midler, der var behov for, så det nødvendige beløb kunne afsættes under Fællesskabets budgetprocedure.

Under alle omstændigheder afhænger de midler, som gennemførelsen af disse to projekter kræver, i vidt omfang af de muligheder, som Rådet vælger, og som vil blive beskrevet i retsgrundlaget. Dette omfatter også fastlæggelsen af Fællesskabets og medlemsstaternes respektive ansvarsområder samt de valg, der træffes med hensyn til forvaltningen af disse instrumenter, når de er blevet operationelle.

3.3.3 Forberedende foranstaltninger vedrørende integration af tredjelandsstatsborgere

Selv om dette ikke specifikt er nævnt i afsnit 38 i konklusionerne fra Sevilla, bør det også påpeges, at integrationen af migranter i vores samfund fortsat må være en af hovedmålsætningerne i EU's overordnede strategi for indvandring. Denne prioritet blev udtrykkeligt anerkendt af Det Europæiske Råd i Tammerfors, som gjorde "retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere" til et af de vigtigste punkter i sine konklusioner. Desuden er det vigtigt at udvikle samspillet mellem medlemsstaterne, de lokale myndigheder og de ikke-statslige organisationer, så man kan udbrede den

33

Kommissionens meddelelse af 18.12.2001 til Europa-Parlamentet og Rådet - Udvikling af Schengen-Informationssystem II, KOM(2001) 720 endelig.

bedste praksis på et område, der kræver stor ekspertise og åbenhed over for den kulturelle mangfoldighed.

Der er tidligere gjort en ihærdig indsats på fællesskabsplan for at nå disse mål. Programmer såsom Equal vedrørende beskæftigelse og adgang til beskæftigelse, de andre initiativer, der er udviklet under strukturfondene, Fællesskabets handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling, arbejdet i Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad og Leonardo da Vinci-programmet har ydet et vigtigt bidrag på dette område.

Den nye budgetpost (B5-815) vedrørende pilotprojekter, som Kommissionen har foreslået i det foreløbige budgetforslag for 2003, sigter mod at forbedre indsatsen for at integrere tredjelandsstatsborgere, der er økonomiske migranter, ved at fremme dialogen mellem alle de aktører, der deltager i integrationen, ved at støtte oprettelsen af europæiske netværk og ved at øge kendskabet til disse spørgsmål. Kommissionen har foreslået et budget på 3 mio. EUR for det første år af gennemførelsen. De forberedende foranstaltninger under dette nye initiativ vil komme til at omfatte:

- udveksling af oplysninger og bedste praksis med henblik på at finde frem til modeller, der kan overføres
- tværnationalt samarbejde på nationalt, regionalt og lokalt niveau med deltagelse af regeringsorganer og repræsentanter for civilsamfundet, herunder migranter
- støtte til modtagelsesprogrammer for migranter fra tredjelande med særlig vægt på de mest sårbare grupper
- oplysningsforanstaltninger, der skal sikre en øget bevidstgørelse.

Budgetmyndigheden bakker kraftigt op om dette nye initiativ og har foreslået at øge budgetbevillingen for 2003 til 4 mio. EUR.

3.3.4. Den Europæiske Flygtningefonds fremtid

Den nuværende fase af EFF afsluttes den 31. December 2004. Resultaterne af midtvejsevalueringen og de prioriteter, som fremkommer under forvaltningen af andre instrumenter eller forberedende foranstaltninger, vil være afgørende for, hvilken fremgangsmåde Kommissionen vælger i sit forslag om de foranstaltninger, der skal gennemføres efter 2004 på fællesskabsplan til fordel for flygtninge og asylansøgere. Der er to grundlæggende faktorer, som allerede nu skal indgå i overvejelserne om Den Europæiske Flygtningefonds fremtid efter 2004:

- EFF er et af instrumenterne for den fælles asylpolitik. Anden fase af dette instrument skal således afspejle de fremskridt og resultater, som denne politik har medført siden 1999, og imødekomme en række mere præcise målsætninger og prioriteter, som bl.a. følger af fællesskabsdirektivernes og -forordningernes ikrafttræden; denne anden fase kan også fungere som løftestang for udviklingen af nye initiativer, idet dens aktiviteter bl.a. kan omfatte de programmer for genbosættelse ("resettlement"), som Kommissionen nævner i sin meddelelse "På vej

mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl" af 22. November 2000³⁴.

- En eventuel udvikling af nye initiativer vedrørende integration af migranter og tilbagesendelsespolitikker vil gøre det nødvendigt at overveje spørgsmålet om samspillet mellem disse instrumenter og de foranstaltninger, der gennemføres inden for EFF på de samme områder.

I den forbindelse må man også tage hensyn til opprioriteringen af tilbagesendelse, specielt af personer med ulovligt ophold. EFF giver allerede nu medlemsstaterne mulighed for at samfinansiere foranstaltninger vedrørende tilbagesendelse af asylansøgere og flygtninge. Disse foranstaltninger tegner sig på nuværende tidspunkt for 22 % af de anvendte beløb. Som beskrevet nedenfor kræver oprettelsen af et finansielt instrument til støtte for en tilbagesendelsespolitik, at en del af bevillingerne til EFF omfordeles, da manøvrermarginen i de finansielle overslag vedrørende de interne politikker er beskednen.

Det er derfor nødvendigt at overveje spørgsmålet under hensyntagen til både de pågældende befolkningsgruppers særlige forhold, nødvendigheden af at sikre, at de foranstaltninger, der ydes støtte til, er effektive, og kravet om, at forvaltningen af Fællesskabets finansielle instrumenter skal være rationel. I den forbindelse kunne en radikal mulighed være at begrænse EFF's bidrag til kun at omfatte modtagelsen af flygtninge og fordrevne, hvis der indføres særskilte integrationsprogrammer (som i så fald skal omfatte alle former for migranter, uanset om de har brug for international beskyttelse eller ej) og programmer for hjælp til tilbagesendelse. Et sådant valg, som utvivlsomt vil være logisk som følge af en vis omlægning af de politiske prioriteter, vil dog på grund af de omfordelinger af midlerne, som det indebærer, medføre, at det finansielle grundlag for de virkelige solidaritetsbestrebelse, som lå til grund for oprettelsen af EFF, vil blive reduceret tilsvarende.

4. INSTRUMENTER FOR DE EKSTERNE POLITIKKER

4.1. Bidrag til forberedelsen af udvidelsen af EU

Der er i de seneste år gjort en ihærdig indsats for at styrke migrationspolitikken og grænseforvaltningen i kandidatlandene. I forbindelse med udvidelsen har migration, asyl, grænsekontrol og toldspørgsmål altid været genstand for særlig opmærksomhed. Mellem 1997 og 2001 blev der i alt brugt 356 mio. EUR på forskellige skræddersyede projekter under de nationale Phare-programmer for ti kandidatlande. Mange af disse projekter havde en partnerskabskomponent, som indebar, at migrationseksperter fra medlemsstaterne blev udstationeret i administrationen i et kandidatland i en periode på mindst et år.

Som supplement til disse initiativer blev der i januar 2001 iværksat et regionalt Phare-program vedrørende migration, visa og forvaltning af kontrollen ved de ydre grænser, som omfattede ti kandidatlande. Danmark havde ansvaret for

34

Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: På vej mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl, KOM(2000) 755 endelig af 22.11.2000.

migrationsmodulet. Programmet omfatter interaktiv uddannelse af undervisere; fra efteråret 2001 blev der afholdt seminarer i forbindelse med hvert af modulerne. Projektet resulterede i henstillinger, som var accepteret af både medlemsstaterne og kandidatlandene, inklusive en tidsplan for kandidatlandenes gennemførelse af de forskellige moduler.

4.2. Partnerskaber med hjem- og transittredjelande

Det Europæiske Råd lagde på sit møde i Tammerfors i oktober 1999 grunden for indarbejdelsen af asyl- og immigrationsspørgsmål i den eksterne dimension af Fællesskabets arbejde, idet det understregede, at EU's mål på lang sigt fortsat skal være en integreret, samlet og velafbalanceret politik, der skal tage fat på de grundlæggende årsager til den ulovlige indvandring, og at partnerskab med de berørte tredjelande også vil få afgørende betydning for, at en sådan politik kan gennemføres tilfredsstillende.

Med henblik herpå har Kommissionen på grundlag af de finansielle instrumenter, den råder over med hensyn til eksterne forbindelser, programmeret forskellige foranstaltninger, der direkte eller indirekte skal imødekomme den strategi, der blev fastlagt i Tammerfors.

I betragtning af de nye beføjelser, som Amsterdam-traktaten overførte til Fællesskabet, er migrationsspørgsmålet og specielt bekæmpelsen af ulovlig indvandring også blevet integreret i alle de associerings- og samarbejdsaftaler, som er blevet underskrevet siden 1999, bl.a. med tredjelandene i Middelhavsområdet, og partnerskabs- og samarbejdsaftalerne med de nye uafhængige stater i Centraleuropa og Centralasien, Balkan-landene og AVS-landene. Der er iværksat en række initiativer i samarbejde med visse lande og regioner som led i programmeringen af bistanden til tredjelande, der direkte er med til at omsætte disse nye prioriteter for håndteringen af migrationsstrømmene i praksis. Disse foranstaltninger vedrører udvikling af regioner, der traditionelt er kilder til udvandring, indførelsen af modtagelsespolitikker og -infrastrukturer med hensyn til asyl, styrkelsen af den institutionelle kapacitet, herunder en styrkelse af politiet og retssystemet og en forbedring af kontrollen ved de ydre grænser, bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskesmugling samt tilbagesendelse og reintegration af flygtninge og fordrevne. Et eksempel er det program for bekæmpelse af ulovlig indvandring gennem støtte til forbedring af forvaltningen af grænsekontrollen, som blev vedtaget som led i samarbejdet med Marokko for perioden 2002-2004 med et budget på 40 mio. EUR. Desuden er der afsat over 37 mio. EUR under Cards-programmet til støtte for bekæmpelsen af ulovlig indvandring og menneskesmugling og styrkelse af den institutionelle kapacitet med hensyn til forvaltning af asyl- og migrationspolitikken i landene i den vestlige del af Balkan-regionen. Alt i alt er der, når man ser bort fra foranstaltningerne vedrørende rehabiliteringsstøtte eller udviklingsforanstaltninger, der skal gøre noget ved de dybtliggende årsager til migration, programmeret ca. 440 mio. EUR, hovedsagelig for perioden 2002-2004, til støtte for foranstaltninger, der skal forbedre forvaltningen af grænserne og migrationen og styrke kampen mod ulovlig migration.

I forbindelse med Fællesskabets eksterne foranstaltninger kan de strategier og foranstaltninger, der skal sammenkoble nødhjælp, rehabilitering og udvikling, herunder fællesskabsprogrammet for bistand til hjemstedsfordrevne i Asien og Latinamerika med hensyn til tilbagesendelse, reintegration og rehabilitering af de

hjemstedsfordrevne, også spille en positiv rolle i de geografiske områder, hvor store befolkningsgrupper er blevet fordrevet. Disse programmer, som supplerer politikken for fredsskabelse, forsoning og konfliktforebyggelse, støtter også bæredygtige løsninger for de befolkningsgrupper, der har måttet flygte på grund af naturkatastrofer eller væbnede konflikter, og begrænser dermed disse befolkningsgruppers sekundære bevægelser. Eksempelvis blev der i 2002 afsat et beløb på 48,7 mio. EUR til støtte for reintegration af flygtninge og fordrevne i Afghanistan.

Alle disse initiativer er udformet i overensstemmelse med de principper, der ligger til grund for den reform af forvaltningen af bistanden til tredjelande, der blev iværksat i 2000, og som bl.a. hviler på en flerårig programmering af instrumenterne for bistanden til tredjelande. Denne proces er hovedsagelig baseret på de landestrategidokumenter og regionale strategidokumenter ("Strategy Papers"), som for en periode på mellem fem og syv år efter aftale med de pågældende tredjelande og regioner fastlægger Fællesskabets prioriterede indsatsområder. På grundlag af strategidokumenterne udarbejdes de nationale vejledende programmer, som dækker en periode på to-tre år og fastlægger tildelingen af støtte til gennemførelsen af målsætningerne i den fastlagte strategi.

Et andet specifikt initiativ blev indført i 2001 med henblik på direkte at føre den fremgangsmåde, som Det Europæiske Råd havde fastlagt, ud i livet. Dette initiativ består i via budgetpost B7-667 i en treårig pilotfase at finansiere en række innovative projekter for samarbejde med tredjelande vedrørende migration. Formålet er at fremme en samlet tilgang til migrationsfænomenet og som led i partnerskaber med hjem- og transittredjelandene at fastsætte betingelserne for en effektiv forvaltning af migrationsstrømmene. Initiativet, som rådede over et budget på 10 mio. EUR i 2001 og 12,5 mio. EUR i 2002, som budgetmyndigheden overvejer at forhøje til 20 mio. EUR i 2003, gjorde det i 2001 muligt at støtte 15 projekter vedrørende indførelse af politikker for migrationshåndtering (syv projekter), støtte til initiativer for frivillig hjemvenden og reintegration (fem projekter) og forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring (tre projekter). Det skal dog påpeges, at forvaltningen af denne budgetpost og gennemførelsen af projekterne på nuværende tidspunkt finder sted uden for programmeringen af bistanden til tredjelande.

5. NYE BEHOV

Det Europæiske Råd i Sevilla opfordrede Kommissionen til at evaluere de finansielle midler, der er til rådighed på tre forskellige specifikke områder, nemlig tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold (migranter og afviste asylansøgere), forvaltning af de ydre grænser og samarbejdsprojekter med tredjelande om migration.

5.1. Et finansielt instrument til støtte for tilbagesendelsespolitikken?

I Kommissionens grønbog og meddelelse om en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold³⁵ nævnes muligheden for sammen

³⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold, KOM(2002) 564 endelig af 14.10.2002.

med udviklingen af fælles minimumsstandarder og en forbedring af samarbejdet mellem medlemsstaterne at indføre et specifikt finansielt instrument.

Kommissionen drager bl.a. erfaringer af de projekter for frivillig tilbagevenden, der er gennemført som led i de forberedende foranstaltninger under EFF, herunder specielt nødvendigheden af at anvende en integreret fremgangsmåde, som ikke kun skal omfatte rådgivning og forberedelse, men også modtagelses- og reintegrationsstrukturer i hjemlandene, som skal støtte de tilbagevendende; dette er en absolut betingelse for en varig tilbagevenden. Denne fremgangsmåde, som også kan anvendes på tvangsmæssig tilbagesendelse, kan i første omgang kun konkretiseres, hvis der foretages en omfordeling af de midler, der på nuværende tidspunkt er til rådighed til Fællesskabets interne og eksterne politikker.

For at der kan indføres et sådant instrument, er det nødvendigt at finde frem til og sætte tal på EU's behov på området og den merværdi, som økonomisk støtte fra Fællesskabet ville medføre som svar på disse behov. Resultaterne af EU's program for tilbagesendelse til Afghanistan, som er under udarbejdelse på initiativ af det danske formandskab, kan tjene som casestudy vedrørende de midler, der rent faktisk er nødvendige for, at man kan gennemføre sådanne foranstaltninger, og den komplementaritet, der skal skabes mellem medlemsstaternes indsats og et eventuelt bidrag fra fællesskabsbudgettet. Foruden spørgsmålet om komplementaritet i finansieringen er det også nødvendigt at benytte de relevante eksisterende mekanismer til at sikre et mere harmonisk samspil mellem disse specifikke foranstaltninger, som er målrettet mod migration og tilbagesendelse, og de specifikke kort-, mellem- og langsigtede mekanismer, målsætninger og programmer, der udvikles som led i Fællesskabets eksterne foranstaltninger.

Spørgsmålet om de midler, der eventuelt er til rådighed for et europæisk tilbagesendelsesprogram, skal tage hensyn til de finansielle overslag, der gælder frem til 2006. Som anført ovenfor kan det dog overvejes at omfordele en del af bevillingerne til Den Europæiske Flygtningefond efter 2004; medlemsstaterne brugte 22 % af de midler, der var afsat til EFF mellem 2000 og 2002, dvs. 14 mio. EUR, til foranstaltninger vedrørende frivillig hjemvenden for flygtninge og asylansøgere.

5.2. Byrdefordeling mellem medlemsstaterne og EU vedrørende forvaltningen af de ydre grænser

I punkt 32 i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Sevilla pålægges Kommissionen inden juni 2003 at gennemføre "en undersøgelse af fordelingen af udgifterne til forvaltning af de ydre grænser mellem medlemsstaterne og EU".

Denne anmodning blev fremsat, efter at RIA-Rådet den 13. juni 2002 havde vedtaget planen for forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser. I planen foreslås det at udvikle en fælles politik for integreret forvaltning af de ydre grænser med det formål at "nå frem til en sammenhængende ramme om en fælles indsats på mellemlang og lang sigt".

I planen peges der på fem bestanddele i denne fælles politik, og byrdefordeling er en af dem. Specielt foreslås det at vurdere de forskellige muligheder for deling af de finansielle byrder på grundlag af en lang række af de elementer på dette område, som

indgik i Kommissionens meddelelse "På vej mod en integreret forvaltning af de ydre grænser for medlemslandene af Den Europæiske Union"³⁶.

I den plan, som Rådet har vedtaget, fastslås det, hvilke betingelser der skal opfyldes, for at man kan trække på fællesskabsbudgettet. Bl.a. skal de største bidrag til de planlagte investeringer og udgifter, som hovedsagelig vedrører udstyr og menneskelige ressourcer, fortsat komme fra de nationale budgetter; desuden skal det på EU-niveau fastlægges, hvad der skal danne grundlag for byrdedelingen, under overholdelse af Fællesskabets finansielle overslag.

I planen foreslås der to grundlæggende områder, hvor et bidrag fra fællesskabsbudgettet kan komme på tale:

- finansiering af erhvervelsen af fælles udstyr, navnlig med henblik på støtte til fælles aktioner
- udarbejdelse af en mekanisme til finansiell omfordeling mellem medlemsstaterne.

I henhold til den køreplan, som formandskabet for Rådet har fastlagt, skal Kommissionen udarbejde den endelige evalueringsrapport for at finde frem til de finansielle muligheder for at gennemføre byrdedelingen inden juni 2003. Det er også meningen, at der medio november 2002 skal fremlægges en midtvejsrapport; denne meddelelse træder i stedet for midtvejsrapporten. Formålet med midtvejsrapporten er at foretage en evaluering af de finansielle midler, der på nationalt plan bruges til forvaltning af de ydre grænser, med udgangspunkt i medlemsstaternes svar på et spørgeskema, som de har godkendt, og som blev udsendt i begyndelsen af august 2002. Ved udløbet af svarfristen, som efter aftale med medlemsstaterne var fastsat til den 30. september, var der kun indkommet ganske få svar.

Formålet med spørgeskemaet er for det første at gøre status over medlemsstaternes investerings- og driftsudgifter i forbindelse med forvaltningen af de ydre grænser vedrørende personkontrol og -overvågning. For det andet skal medlemsstaterne give oplysninger om det reelle migrationspres ved deres ydre grænser. Svarene skulle tilsammen gøre det muligt for Kommissionen at foretage en holdbar sammenlignende evaluering af de nationale udgifter for at fastlægge størrelsesordenen af hver enkelt medlemsstats finansielle byrder, så man kan sikre, at personkontrollens og personovervågningens kvalitet og effektivitet har et niveau, der lever op til fællesskabsreglerne. I den forbindelse har det vist sig, at det er vanskeligt at sammenligne bidragene, bl.a. fordi de metoder, der er brugt til at evaluere investeringerne og behovene, er meget forskellige, og fordi myndighederne i medlemsstaterne har objektive problemer med at sætte tilstrækkeligt præcise tal på det beløb, der er afsat til grænsevagternes arbejde, og det udstyr, der udelukkende bruges til personkontrol og -overvågning.

Ud over de nationale oplysninger om udgifterne til forvaltning af de ydre grænser er det klart, at der ved en evaluering af de nationale byrder med hensyn til forvaltningen af de ydre grænser må tages hensyn til følgende objektive forhold:

³⁶

Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet "På vej mod en integreret forvaltning af de ydre grænser for medlemslandene af Den Europæiske Union", KOM(2002) 233 endelig af 7.5.2002.

- Hver enkelt lands geografiske beliggenhed og grænsernes art
- migrationspresset ved de forskellige former for grænser (landgrænser, søgrænser og lufthavnsgrænser)
- antallet af personer, der kontrolleres ved indrejse i og udrejse af Schengen-området
- kvalitetsniveauet for kontrollen og overvågningen ved de ydre grænser på grundlag af den fælles risikoanalyse, der anvendes på de forskellige former for grænser.

I lyset af ovennævnte forhold må man konstatere, at denne mekanisme for solidaritet mellem medlemsstaterne skal have et betragteligt omfang, hvis den skal kunne løse strukturelle problemer. Også her er det nødvendigt at overveje, om et sådant omfang er foreneligt med de nuværende finansielle overslag, idet der også må tages hensyn til de yderligere implikationer, som udvidelsen medfører³⁷.

Kommissionen er godt klar over, at dette er en vigtig udfordring for den solidaritet/selve grundlaget for den solidaritet, som skal ligge til grund for den fælles politik for forvaltning af migrationsstrømmene, og for den sags skyld for alle andre fællesskabspolitikker. Den vil derfor fortsætte med at undersøge de budgetmæssige aspekter med henblik på at foreslå holdbare løsninger på mellemlang og lang sigt. Det er op til Rådet og Europa-Parlamentet at vurdere foreneligheden med de finansielle overslag med henblik på at nå frem til den bedst mulige løsning.

Det er derfor nødvendigt at finde frem til konkrete målrettede finansielle interventioner, der kan gennemføres i praksis på kort og mellemlang sigt, og som vil gøre det muligt at opfylde de mest presserende behov, der følger af gennemførelsen af den handlingsplan, Rådet vedtog i juni 2002, og som samtidig udgør et første udtryk for solidariteten mellem medlemsstaterne som led i bestræbelserne på at forbedre kontrollen ved de ydre grænser.

Inden for rammerne af de disponible bevillinger kan Kommissionen sammen med medlemsstaterne systematisk målrette den del af Argo-programmet, der vedrører de ydre grænser, ved at støtte projekter på grundlag af en række prioriteter, som er fastlagt i fællesskab i Rådet, under hensyntagen til de risikoanalysemetoder, der nu er ved at blive udviklet, evalueringen af de koordinationscentre, der oprettes som led i pilotprojekterne, eller de uddannelsesbehov, som konstateres på grundlag af udarbejdelsen af fælles planer.

Forvaltningen af Argo-programmet, i hvert fald den del, der vedrører de ydre grænser, ville i så fald gøre det muligt at forene støtten til styrkelsen af det administrative samarbejde, som programmet oprindeligt sigtede på, med et første udtryk for solidaritet ved at koncentrere anvendelsen af de disponible bevillinger om at forbedre de svageste led i kontrollen ved de ydre grænser. Selv om der er tale om et beskedent skridt, kræver det en forøgelse af de disponible midler, som budgetmyndigheden ser ud til at acceptere, idet den fra og med 2003 har afsat en yderligere bevilling på 3 mio. EUR til formålet.

³⁷

Kandidatlandene har allerede fået betydelige finansielle bidrag i forbindelse med forberedelsen af tiltrædelsen, specielt med henblik på anvendelsen af Schengen-reglernes bestemmelser om de ydre grænser.

6. RESUMÉ

De første bevillinger til samarbejdet om retlige og indre anliggender, herunder specielt asyl og indvandring, blev allerede opført på budgettet, inden Amsterdam-traktaten trådte i kraft. Siden da er der løbende sket en kraftig forhøjelse af bevillingerne. For regnskabsåret 2002 var der således afsat et beløb på 51 310 000 EUR til politikkerne for asyl, indvandring og de ydre grænser. Denne indsats er blevet støttet af både Kommissionen, som om nødvendigt har forsøgt at foretage de fornødne interne afvejsninger for at gøre det muligt at opføre øgede bevillinger i sit foreløbige budgetforslag, og budgetmyndigheden, som endda sommetider har anset det for nødvendigt at gå endnu videre. Forhøjelserne har dog hele tiden holdt sig strengt inden for rammerne af de finansielle overslag.

Strukturen for de forskellige instrumenter, der er blevet indført, har i de fleste tilfælde afspejlet de nye prioriteter, der tegner sig for disse politikker, som er ved at blive udviklet.

Oprettelsen af Den Europæiske Flygtningefond var således udtryk for det behov for øget solidaritet, som understreges i selve Amsterdam-traktaten og i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors. Overgangen fra Odysseus til Argo afspejlede, at der var blevet udviklet en fælles administrativ kultur, som gjorde det muligt at gå videre til et egentligt program for administrativt samarbejde. Endelig viste indførelsen af et specifikt instrument, der skulle støtte samarbejdet med tredjelands vedrørende migration, at der er en vilje til at integrere migrationsspørgsmål i den eksterne dimension af Fællesskabets indsats på en mere hensigtsmæssig måde. Der er tydeligvis ved at opstå nye behov. Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Sevilla understregede, at EU nu lægger stor vægt på at styrke samarbejdet med tredjelands om håndteringen af migrationsfænomenerne. De fremhævede desuden et nyt område, hvor fællesskabssolidariteten skal konkretiseres, nemlig kontrollen ved de ydre grænser. Der tegner sig også en række andre prioriteter i forbindelse med henholdsvis den gradvise indførelse af en fælles tilbagesendelsespolitik og forbedring af integrationen. Desuden skal fællesskabsbudgettet, som allerede finansierer Eurodacs investerings- og driftsudgifter, forberede sig på at dække udgifterne til udvikling af to store systemer, der skal støtte disse fælles politikker, nemlig VIS vedrørende visa og anden generation af SIS.

Ligesom tidligere bør udviklingen opfylde kravene om en forsvarlig økonomisk forvaltning, og den skal frem for alt ske inden for grænserne af de nuværende finansielle overslag. Det står imidlertid klart, at manøvremargenen inden for de finansielle overslag på nuværende tidspunkt er meget beskedent. Meget ambitiøse forventninger kan kun indfris, hvis der samtidig sker en omfattende omfordeling, som vil skade andre politikker eller prioriteter inden for RIA-områderne; der er tale om vanskelige valg, som i sidste instans påhviler budgetmyndigheden på forslag af Kommissionen.

Ved den kommende revision af de finansielle overslag, der finder sted efter udvidelsen, kunne man benytte lejligheden til at foretage en række strukturtilpasninger, som vil gøre det muligt mere konkret at opfylde de behov, der følger af den fuldt udbyggede fælles asyl- og indvandringspolitik, der må forventes at være indført til den tid. Med henblik herpå beskriver denne meddelelse forskellige konkrete muligheder, som skal sikre, at der i højere grad tages hensyn til

migrationsrelaterede spørgsmål. Kommissionen vil sørge for, at dette emne placeres højt blandt de prioriteter, der fastlægges i dens årlige politiske strategi for 2004, og således kan omsættes i praksis ved udarbejdelsen af det foreløbige budgetforslag. Det er derefter op til budgetmyndigheden at bekræfte den fremgangsmåde, Kommissionen foreslår.

Desuden skal medlemsstaterne, og især dem, som er mindst berørt af ansvaret for at beskytte det udvidede EU's ydre grænser, oplyse, hvordan de vil være villige til at yde et bidrag over deres egne nationale budgetter for at støtte deres partnere, som bærer hovedparten af den fælles byrde.

KONKLUSIONER

Øget hensyntagen til asyl- og migrationspolitikken i Fællesskabets eksterne forbindelser

Kommissionen anser migration for at være en vigtig politisk prioritet. Den er helt enig med Rådet i, at EU's forskellige eksterne politikker og instrumenter, herunder udviklingspolitikken, spiller en stor rolle med hensyn til at gøre noget ved de grundlæggende årsager til migrationsstrømmene.

Det Europæiske Råd gav på sit møde i Sevilla i juni 2002 udtryk for, at migrationsspørgsmålet – og specielt problemet med ulovlig indvandring – bør prioriteres højere i Det Europæiske Fællesskabs eksterne politik. Det understregede "*vigtigheden af, at der etableres et samarbejde med hjem- og transitlandene med henblik på fælles håndtering og grænsekontrol samt tilbagetagelse*", og mindede om, at EU er parat til at yde den nødvendige tekniske og finansielle bistand for at sikre, at man gennem dette samarbejde kan opnå resultater på kort og mellemlang sigt, og "*Fællesskabet skal i så fald tildeles passende midler inden for de finansielle overslag*". Fællesskabet og Kommissionen opfordres til at bruge de politiske og økonomiske redskaber, de råder over, til at reducere de grundlæggende årsager til migrationen, og støtte samarbejdet med de vigtigste tredjelande om håndtering af migrationerne.

Rådet fremhæver i sine konklusioner af 19. november 2002 om et tættere samarbejde med tredjelande om håndtering af migrationsstrømmene endnu en gang den politiske betydning af at udbygge bestræbelserne på i fuldt omfang at integrere den eksterne dimension af RIA-problematikken i EU's nuværende og fremtidige forbindelser med tredjelande. Kommissionen har til hensigt at følge denne forpligtelse op med konkrete tiltag i overensstemmelse med sit tidligere arbejde.

Det tættere samarbejde med tredjelande om migrationsspørgsmål omfatter tre målsætninger:

- For det første en velafbalanceret overordnet politik, der skal tackle de grundlæggende årsager til migrationsbevægelserne. Fællesskabets indsats på dette område er vigtig. Dets programmer og politikker for udvikling og samarbejde med tredjelande, som sigter mod at fremme menneskerettighederne, styrke demokratiet, bekæmpe fattigdom, forebygge konflikter, forbedre den økonomiske og sociale situation mv., retter sig især mod hovedårsagerne til det migrationspres, der findes i tredjelande, og har derfor en indirekte virkning på dette migrationspres; selv om det er svært at måle denne virkning, må den ikke undervurderes.
- For det andet et partnerskab om migration, som følger af en definition af fælles interesser med tredjelande. Hvis målet om en bedre håndtering af migrationsstrømmene skal kunne nås, kræver det, at Fællesskabet fortsætter med at indarbejde migrationsspørgsmålet i sin politiske dialog med de pågældende tredjelande og regioner. Dialogen skal ikke blot vedrøre ulovlig indvandring, men også de forskellige kanaler for ulovlig indvandring.
- For det tredje specifikke og konkrete initiativer, der skal hjælpe tredjelande med at øge deres kapacitet med hensyn til migrationshåndtering. På det område har Kommissionen siden Det Europæiske Råds møde i Tammersfors bestræbt sig på specifikt at indarbejde migrationsspørgsmålet i sine programmer for samarbejde med tredjelande. Der er programmeret en betydelig støtte (934 mio. EUR, se bilag 2 og 2a), især for perioden 2002-2004, for direkte at støtte tredjelandenes indsats for at gøre

noget ved problemerne i forbindelse med lovlig og ulovlig indvandring. Denne programmering skal nu føres ud i livet.

Desuden vil Kommissionen benytte sig af midtvejsrevisionen af flertallet af landestrategidokumenterne i løbet af regnskabsårene 2003-2004 til at gennemgå disse dokumenter for i hvert enkelt tilfælde at foretage de ændringer, der er nødvendige for, at man kan tage hensyn til de prioriteter, der følger af denne nye tilgang til migrationsspørgsmålene; der skal dog samtidig tages hensyn til, at manøvremarginen i lyset af de disponible midler fortsat er begrænset, og at der må foretages en afvejning mellem konkurrerende prioriteter. Kommissionen vil således medvirke til fastlæggelsen af en finansiel ramme, som på mellemlang og lang sigt vil kunne opfylde de behov, der først og fremmest følger af de to første af de ovennævnte målsætninger.

Endelig kan gennemførelsen af den tredje målsætning suppleres med en betydelig forhøjelse af budgetpost B7-667. På grundlag af erfaringerne fra de forberedende foranstaltninger, som finansieres i regnskabsårene 2001, 2002 og 2003, vil Kommissionen foreslå, at der fra og med 2004 oprettes og iværksættes et flerårigt program, som skal yde et specifikt supplerende bidrag til opfyldelsen af hjem- og transittredjelandenes behov i forbindelse med deres bestræbelser på at forbedre håndteringen af alle aspekter af migrationsstrømmene, og som skal støtte tredjelandenes forberedelser i forbindelse med gennemførelsen af tilbagetagelsesaftalerne eller hjælpe dem med selve gennemførelsen. Dette specifikke program vil være et konkret udtryk for EU's solidaritet med dem, der har forpligtet sig til at gøre sådanne bestræbelser. Det vil blive gennemført i overensstemmelse med de væsentlige principper for reformen af bistanden til tredjelande under overholdelse af den overordnede sammenhæng i Fællesskabets indsats over for tredjelande og som supplement til Fællesskabets andre instrumenter for samarbejde og udvikling.

Desuden vil Kommissionen sørge for, at der tages hensyn til migrationsspørgsmål under udarbejdelsen af dens årlige politiske strategi for 2004.

Tilsammen vil disse elementer efter Kommissionens mening udgøre et troværdigt svar fra Fællesskabets samarbejds- og udviklingspolitik og samarbejds- og udviklingsprogrammer på problemerne med hensyn til migrationsspørgsmål.

Endelig skal det understreges, at Fællesskabets midler og dermed dets manøvremargin er begrænsede. En gennemførelse af den "integrerede, samlede og velafbalancerede politik", der er omhandlet i konklusionerne fra Sevilla, kræver derfor, at indsatsen er sammenhængende, og at alle de involverede aktører, såvel Fællesskabet som medlemsstaterne, påtager sig deres del af ansvaret.

BILAG

- Bilag 1:** **Disponible finansielle midler vedrørende politikkerne for asyl, indvandring og forvaltning af de ydre grænser 1998-2003 (udgiftsområde 3 i de finansielle overslag)**
- Bilag 2:** **Programmerede finansielle midler vedrørende bistand til tredjelande 2000-2006 i forbindelse med migrationsspørgsmålet (udgiftsområde 4 i de finansielle overslag)**
- Bilag 2a:** **Programmerede foranstaltninger, der er direkte forbundet med migrationsspørgsmålet (udgiftsområde 4 i de finansielle overslag)**

Bilag 1

DISPONIBLE FINANSIELLE MIDLER VEDRØRENDE POLITIKKERNE FOR ASYL, INDVANDRING OG FORVALTNING AF DE YDRE GRÆNSER 1998-2003

UDGIFTSOMRÅDE 3 I DE FINANSIELLE OVERSLAG (INTERNE POLITIKKER)

Tekst	Beskrivelse	Budgetpost	Gennemførelse 1998	Gennemførelse 1999	Gennemførelse 2000	Gennemførelse 2001	Budget 2002	FBF 2003
Den Europæiske Flygtningefond	Foranstaltninger, der skal forbedre modtagelsen af flygtninge og fordrevne i EU's medlemsstater. Den skal også lette den frivillige tilbagevenden for personer, der midlertidigt har fået beskyttelse i medlemsstaterne	B5-810 (98-99: post B3-4113, B7-6008 og B5-803)	26.559.894	34.918.413	25.500.270	34.404.166	45.810.000	40.000.000
Eurodac	Finansiering af Eurodac til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen	B5-812			7.428.048	1.158	1.100.000	1.000.000
Europæisk overvågningscenter for migration	Forberedende foranstaltninger vedrørende en handlingsplan for fælles analyse og forbedret udveksling af statistiske oplysninger om asyl og indvandring og oprettelse af et "virtuelt" overvågningsorgan for migration	B5-814					1.400.000	2.600.000

Bilag 1

DISPONIBLE FINANSIELLE MIDLER VEDRØRENDE POLITIKKERNE FOR ASYL, INDVANDRING OG FORVALTNING AF DE YDRE GRÆNSER 1998-2003

UDGIFTSOMRÅDE 3 I DE FINANSIELLE OVERSLAG (INTERNE POLITIKKER)

Integration af tredjelands-statsborgere	Forberedende foranstaltninger vedr. fremme af integrationen af tredjelands-statsborgere, udvikling af dialogen med civilsamfundet, undersøgelse og evaluering af bedste praksis på integrationsområdet, udvikling af integrations-modeller og oprettelse af netværk på europæisk plan	B5-815						3.000.000
Uddannelses-, udvekslings- og samarbejdsprogrammer vedr. retlige og indre anliggender (Odysseus, Argo)	Odysseus (1999-2001), Argo (2002-2007)	B5-820	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000
			29.559.894	37.918.413	35.928.318	37.405.324	51.310.000	49.600.000
<i>Nødforanstaltninger i tilfælde af massetilstrømning af flygtninge - reserve</i>	<i>Reserve til brug ved massetilstrømning af flygtninge (EFF-beslutningens artikel 6)</i>	B5-811	0	0	0	0	10.000.000	10.000.000
			29.559.894	37.918.413	35.928.318	37.405.324	61.310.000	59.600.000

Bilag 2

**PROGRAMMEREDE FINANSIELLE MIDLER VEDRØRENDE BISTAND TIL TREDJELANDE I FORBINDELSE MED
MIGRATIONSSPØRGSMÅLET (2000-2006)**

UDGIFTSOMRÅDE 4 I DE FINANSIELLE OVERSLAG

		Fællesskabs- budgettet	EU F	I alt	%
Håndtering af migrationsstrømme	Forvaltning af grænserne	321.971.760	0	321.971.760	34,5%
	Bekæmpelse af ulovlig indvandring	65.042.256	2.720.000	67.762.256	7,25%
	Håndtering af migrationsstrømme	51.367.336	1.250.000	52.617.336	5,63%
Håndtering af migrationsstrømme i alt		438.381.352	3.970.000	442.351.352	47,34%
Generelle RIA-programmer		96.500.000	0	96.500.000	10,33%
Sammenkobling af nød-hjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD)	Flygtninge og fordrevne	42.750.000	37.688.000	80.438.000	8,61%
	Frivillig tilbagevenden for flygtninge fra andre tredjelande	157.018.459	36.591.000	193.609.459	20,72%
LRRD i alt		199.768.459	74.279.000	274.047.459	29,33%
Udvikling (kilder til udvandring)		71.569.477	50.000.000	121.569.477	13,01%
I ALT		806.219.288	128.249.000	934.468.288	100,00%
		86,3 %	13,7 %	100,0%	

Bilag 2a

Region	Land / Region	Beløb	Budgetpost	År	Område	Foranstaltning	Beskrivelse
LATINAMERIKA	Colombia	1.569.477	B7-703	2001-2002	Roots	Flygtninge og fordrevne	Fremme af fred og forsoning i lokalsamfund i Urabá-regionen, hvor der er risiko for fordrivelse.
LATINAMERIKA	Colombia	4.300.000	B7-312	2002	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Støtte til hjemstedsfordrevne i Colombia.
LATINAMERIKA	Colombia	10.000.000	B7-312	2003	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Støtte til fordrevne i Colombia, videreførelse af ECHO's arbejde.
LATINAMERIKA	Colombia	11.000.000	B7-312	2004	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Støtte til fordrevne i Colombia, videreførelse af ECHO's arbejde.
LATINAMERIKA	Ecuador	1.000.000	B7-701	2001-2002	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	Strategier og foranstaltninger til beskyttelse af menneskerettigheder for migranter og deres familier samt ofre for menneskehandel.
ASIEN	Afghanistan	9.700.000	B7-302	2002-2005	LRRD	Frivillig tilbagevenden	Direkte støtte til hjemvendende og hjemstedsfordrevne i Afghanistan, Pakistan og Iran.
ASIEN	Afghanistan	48.700.000	B7-302	2002-2005	LRRD	Frivillig tilbagevenden	Støtte til reintegration af hjemstedsfordrevne og flygtninge.
ASIEN	Afghanistan	1.494.569	B7-667	2002	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	IOM/HLWG: Tilbagevenden af kvalificerede afghanere til den offentlige sektor.
ASIEN	Afghanistan	1.137.984	B7-667	2002	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	UNHCR: Kapacitetsopbygning og opfølgingsdatabase for hjemvendende.
ASIEN	Afghanistan	997.099	B7-667	2002	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	IOM/HLWG: Tilbagevenden af kvalificerede afghanere til den offentlige sektor.

ASIEN	Bhutan	1.000.000	B7-302	2002	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Beskyttelse af og støtte til flygtninge.
ASIEN	Kina	10.000.000	B7-300	2002-2006	Migrationshåndtering	Bekæmpelse af ulovlig indvandring	"Bekæmpelse af ulovlig migration": Oplysningskampagner, uddannelse for offentligt ansatte, administrativt samarbejde.
ASIEN	Indonesien	1.720.000	B7-302	2004	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Basisundervisning for fordrevne i det nordlige Maluku.
ASIEN	Iran	750.000	B7-302	2003	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Læger uden grænser: Lægehjælp til afghanske flygtninge.
ASIEN	Iran	1.250.000	B7-302	2002	LRRD	Flygtninge og fordrevne	UNHCR: Støtte til flygtninge.
ASIEN	Pakistan	2.000.000	B7-302	2002	LRRD	Flygtninge og fordrevne	UNHCR: Støtte til afghanske flygtninge i lejre.
ASIEN	Pakistan	1.000.000	B7-302	2003	LRRD	Flygtninge og fordrevne	MRCA: Lægehjælp til flygtninge.
ASIEN	Pakistan	885.581	B7-667	2001	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	UNHCR: Beskyttelse af støtten til afghanske flygtninge i Pakistan for at sikre, at alle flygtninge og asylansøgere kan udnytte deres rettigheder og behandles efter internationalt accepterede standarder - opfyldelse af flygtnings behov.
ASIEN	Filippinerne	800.000	B7-302	2002	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Støtte til krigsramte familier i Lanao del Sur- og Maguindanao-provinserne
ASIEN	Filippinerne	1.300.000	B7-302	2003	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Movimondo: Integration af hjemstedsfordrevne

ASIEN	Sri Lanka	1.400.000	B7-302	2005	LRRD	Flygtninge og fordrevne	CARE: Støtte til hjemstedsfordrevne og konfliktramte familier.
ASIEN	Sri Lanka	1.950.000	B7-302	2003	LRRD	Frivillig tilbagevenden	UNHCR: Støtte til hjemstedsfordrevne og hjemvendende.
ASIEN	Sri Lanka	829.396	B7-667	2001	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	ICMPD: Indførelse af IES-feltbaserede informationssystemer om hjemlande.
ASIEN	Sri Lanka	1.219.363	B7-667	2001	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	IOM: Kapacitetsopbygning vedr. håndtering af migrationsstrømme og forberedende foranstaltning vedr. tilbagesendelse og reintegration.
ASIEN	Sri Lanka	508.011	B7-667	2002	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	IOM: Kapacitetsopbygning vedr. håndtering af migrationsstrømme og bæredygtig tilbagesendelse.
ASIEN	Thailand	2.000.000	B7-302	2003	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Burmese Border Consortium: Fødevarebistand til flygtningelejre i Kanchanaburi- og Ratchaburi-provinserne.
BALKAN	Albanien, Kosovo & FYROM	766.490	B7-667	2002	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	IOM: Fremme af bæredygtig reintegration ved at styrke lokale NGO'ers kapacitet.
BALKAN	Albanien	1.500.000	B7-54	2001	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Integreret projekt for forvaltning af de ydre grænser med hovedvægten på kontrolsystemer, der skal forhindre smugling i albanske territorialfarvande.
BALKAN	Albanien	1.000.000	B7-54	2001	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	Asyl og migration: Information om bedste politipraksis, styrkelse af politiets og domstolenes kapacitet til håndtering af migrationsstrømme, forbedring af kapaciteten for modtagelse af ulovlige migranter og asylansøgere.

BALKAN	Albanien	2.000.000	B7-54	2002-2004	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	Asyl og migration: Styrkelse af landets kapacitet til at udvikle og gennemføre en fælles asyl- og migrationspolitik, der opfylder de internationale standarder.
BALKAN	Albanien	20.000.000	B7-54	2002-2004	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Indførelse af bedre sikkerhed ved internationale grænser for at mindske den ulovlige indvandring.
BALKAN	Albanien	471.760	B7-667	2001	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	ICMPD: Opgradering af Albanien's grænsekontrollsystemer efter europæiske standarder.
BALKAN	Albanien	741.830	B7-667	2001	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	UNHCR: Udvikling af asylsystemet i Albanien.
BALKAN	Albanien	600.000	B7-667	2001	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	IOM: Bæredygtig tilbagevendelse, reintegration og udvikling i Albanien gennem konsoliderede forberedende foranstaltninger vedr. håndtering af migrationsstrømme.
BALKAN	Balkan	752.050	B7-667	2002	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	CGI: Immigration Liaison Network.
BALKAN	Bosnien-Hercegovina	2.000.000	B7-54	2001	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Støtte til opbyggelse af en grænsekontrolltjeneste.
BALKAN	Bosnien-Hercegovina	1.000.000	B7-54	2002	Migrationshåndtering	Bekæmpelse af ulovlig indvandring	Modtagecenter for ulovlige migranter.
BALKAN	Bosnien-Hercegovina	23.000.000	B7-54	2002-2004	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Opbygning af fem grænseovergangssteder, som skal sikre passende faciliteter for grænsekontrollen.
BALKAN	Bosnien-Hercegovina	45.500.000	B7-54	2002-2004	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	Tilbagesendelse af flygtninge og hjemstedsfordrevne. Boliger, minerydning, beskæftigelse, social infrastruktur og fleksibel reaktionsmekanisme for spontan og

							frivillig tilbagevenden.
BALKAN	Bosnien- Hercegovina	11.500.000	B7-54	2002-2004	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	Asyl og migration: Styrkelse af landets kapacitet til at udvikle og gennemføre en fælles asyl- og migrationspolitik, der overholder de internationale standarder.
BALKAN	Bosnien- Hercegovina	22.500.000	B7-55	2002-2004	RIA	RIA	RIA-program: Politi og domstole
BALKAN	Kroatien	2.100.000	B7-54	2001	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	Forbedring af de lovgivnings- og forskriftsmæssige rammer, styrkelse af den institutionelle/administrative kapacitet, kurser for asyl- og migrationspersonale.
BALKAN	Kroatien	14.500.000	B7-54	2001-2002	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Forbedring af grænseforvaltningen og sikre grænser, kapacitetsopbygning for de enkelte organer, forbedring af samarbejdet mellem organerne.
BALKAN	Kroatien	23.000.000	B7-54	2002-2004	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Program for integreret grænseforvaltning.
BALKAN	Kroatien	42.000.000	B7-54	2002-2004	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	Tilbagesendelse af flygtninge og hjemstedsfordrevne; minerydning, støtte til offentlig og erhvervsmæssig basisinfrastruktur, styrkelse af de lokale myndigheder.
BALKAN	Kroatien	20.000.000	B7-54	2002-2004	RIA	RIA	RIA-program: Politi, domstole og bekæmpelse af organiseret kriminalitet.
BALKAN	FYROM	5.000.000	B7-54	2001	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Program for integreret forvaltning af de ydre grænser.

BALKAN	FYROM	2.000.000	B7-54	2002	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	Asyl og migration: Styrkelse af landets kapacitet til at gennemføre en fælles asyl- og migrationspolitik, der opfylder de internationale standarder.
BALKAN	FYROM	20.000.000	B7-54	2002-2004	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Program for integreret grænseforvaltning.
BALKAN	FYROM	13.700.000	B7-54	2001	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	En del af "CARDS Additional Assistance Package"-programmet for 2001 vedrørte støtte til familier, der tog imod fordrevne, og en reform af politiet, samt andre JAI-initiativer + genopbygning af boliger og lokale infrastrukturer.
BALKAN	Regionalt	1.500.000	B7-54	2001	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Regionalt RIA-program for evaluering af det institutionelle og administrative grundlag og den kapacitet, som landene i regionen har til at foretage grænsekontrol, herunder spørgsmål om migrations-, asyl og visumpolitik; bekæmpelse af organiseret kriminalitet (menneskesmugling, narkotika, økonomisk kriminalitet); bekæmpelse af svig og korruption.
BALKAN	Regionalt	13.000.000	B7-54	2002-2004	RIA	RIA	Regionalt RIA-program for evaluering af det institutionelle og administrative grundlag og den kapacitet, som landene i regionen har til at foretage grænsekontrol, herunder spørgsmål om migrations-, asyl og visumpolitik; bekæmpelse af organiseret kriminalitet (menneskesmugling, narkotika, økonomisk kriminalitet); bekæmpelse af svig og korruption.
BALKAN	Regionalt	1.000.000	B7-54	2002	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	Regionale tilbagesendelsesinitiativer vedr. vurdering af forskellige ejendomsrettighedslove og den

							praktiske gennemførelse samt harmonisering af lovgivningen.
BALKAN	Forbundsrepublikken Jugoslavien	35.000.000	B7-54	2002-2004	RIA	RIA	En del af programmet på RIA-området vil komme til at vedrøre reform og genopbygning af politiet og retssystemet, herunder bekæmpelse af menneskesmugling og ulovlig indvandring samt udvikling af asylsystemet.
BALKAN	Forbundsrepublikken Jugoslavien	31.000.000	B7-54	2002-2004	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Program for integreret grænseforvaltning.
BALKAN/ AVS/ MIDDELHAVET	Albanien, Marokko og Nigeria	1.096.061	B7-667	2002	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	ALNIMA: Tilbagesendelse af sårbare grupper.
CENTRALASIEN	Nyt regionalt Tacis-program for Centralasien	17.000.000	B7-520	2002-2004	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Støtte til forbedring af forvaltningen af grænsekontrollen (Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan, Usbekistan, Turkmenistan) og bekæmpelse af narkotikahandel.
MIDDELHAVET	Irak	130.384	B7-667	2001	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	IOM: Udarbejdelse af en handlingsplan, der skal øge bæredygtigheden af tilbagesendelserne til det nordlige Irak gennem uddannelse og indkomstskabende aktiviteter.
MIDDELHAVET	Irak	596.800	B7-667	2002	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	UNHCR: Opbygning af et migrations- og asylsystem.
MIDDELHAVET	Marokko	70.000.000	B7-410	2002-2004	Roots	Udvikling	Støtte til økonomisk udvikling i regioner med stor udvandring, såsom den nordlige provins, støtte til reintegration.
MIDDELHAVET	Marokko	5.000.000	B7-410	2002-2004	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	Tilrettelæggelse af lovlig udvandring gennem oprettelse af migrationscentre.

MIDDELHAVET	Marokko	40.000.000	B7-410	2002-2004	Migrationshåndtering	Bekæmpelse af ulovlig indvandring	Bekæmpelse af ulovlig indvandring ved at støtte en forbedring af forvaltningen af grænsekontrollen.
MIDDELHAVET	Marokko	376.276	B7-667	2001	Migrationshåndtering	Bekæmpelse af ulovlig indvandring	CGED-DPG (Spanien): Teknisk udstyr og uddannelse vedr. grænsekontrol, bekæmpelse af ulovlig indvandring og afsløring af forfalskede dokumenter.
MIDDELHAVET	Marokko	1.500.000	B7-667	2001	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	AFD (Frankrig): Udvikling af hjemlandet via marokkanere, der bor i Frankrig, og via turisme i landdistrikter og oprettelse af SMV.
MIDDELHAVET	Marokko	450.241	B7-667	2001	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	Int Ent (Nederlandene): Støtte til iværksættere af marokkansk oprindelse, der bor i Europa, vedr. igangsættelse af økonomisk virksomhed i Marokko.
MIDDELHAVET	Marokko	665.980	B7-667	2001	Migrationshåndtering	Bekæmpelse af ulovlig indvandring	French Mol/ Det nationale politi: Økonomisk og teknisk bistand til bekæmpelse af ulovlig migration.
MIDDELHAVET	Marokko	1.055.315	B7-667	2002	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	IOM: Social og økonomisk udvikling af migrationsproducerende områder
MIDDELHAVET	Marokko	889.316	B7-667	2002	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	COOPI - il migrante Marocchino in Italia come agente di sviluppo Cooperazione
MIDDELHAVET	Regionalt	6.000.000	B7-410	2002-	RIA	RIA	Regionalt RIA-program for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, herunder menneskehandel, administrativt samarbejde, uddannelse af dommere og politifolk (oprettelse af Euromed-netværk for retlig uddannelse, uddannelse i internationalt politisamarbejde mv.), oprettelse af permanente systemer for

							dataindsamling, overvågning og analyse af migrationsfænomener mellem Euromed-landene.
MIDDELHAVET	Regionalt	347.870	B7-667	2001	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	ICMPD: Igangsætning af mellemstatslig dialog om migration i Middelhavsområdet.
AVS-LAND	Afrika	1.300.000	EUF	2000-2003	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	Bevidstgørelse og uddannelse af personale og socialarbejdere for at fremme tilbagevenden og integration af børn, der er ofre for menneskehandel.
AVS-LAND	Angola	2.000.000	EUF	2002-2003	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Beslutning om fortsat at støtte hjemstedsfordrevne i nyligt tilgængelige områder.
AVS-LAND	Angola	30.000.000	EUF	2002-2003	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Nødhjælp til fredsprocessen til fordel for hjemstedsfordrevne og hjemvendende.
AVS-LAND	Benin	2.720.000	EUF	2001-2005	Migrationshåndtering	Bekæmpelse af ulovlig indvandring	Foranstaltning til bekæmpelse af grænseoverskridende handel med børn.
AVS-LAND	Djibouti	2.000.000	EUF	2002	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Støtte til hjemstedsfordrevne. Støtte til gennemførelse af fredsftalen.
AVS-LAND	Eritrea	15.000.000	EUF	2003	LRRD	Frivillig tilbagevenden	Rehabilitering af sociale og økonomiske infrastrukturer i krigsramte områder.
AVS-LAND	Eritrea	2.175.000	EUF	2002	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	Program, der skal lette tilbagesendelse og reintegration af flygtninge fra Sudan og genbosættelse af hjemstedsfordrevne i Gash Barka.

AVS-LAND	Eritrea	6.250.000	EU F	2002	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	Støtte til social og økonomisk reintegration af eritreiske hjemvendende til Gash Barka-regionen.
AVS-LAND	Eritrea	750.000	EU F	2002	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	Støtte til krigsflygtninge og hjemvendende.
AVS-LAND	Etiopien	6.500.000	EU F	2002	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	Reintegration af etiopiere, der er fordrevet fra Eritrea på grund af krigen mellem Etiopien og Eritrea.
AVS-LAND	Liberia	488.000	EU F	2002	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Humanitære tjenester for nyligt fordrevne i Liberia.
AVS-LAND	Regionalt (Gabon, Togo, Benin, Nigeria)	1.300.000	B7-6120	2000-2003	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	Oplysning og bevidstgørelse af offentligheden og familierne vedrørende børns situation og styrkelse af de foreninger, der arbejder for integration af børn, der er ofre for menneskehandel. Uddannelse af socialarbejdere, der støtter tilbagesendelse af børn.
AVS-LAND	Dominikanske Republik	1.250.000	EU F	2003-2005	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	Udvikling og forvaltning af migrationspolitikken (forvaltning af indvandring fra Haiti).
AVS-LAND	Rwanda	616.000	EU F	1997-2001	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	Tilbagesendelse af studerende.
AVS-LAND	Somalia	592.960	B7-667	2002	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	Dansk Flygtningehjælp: Program for støtte til hjemvenden med udgangspunkt i lokalsamfundene.
AVS-LAND	Somalia	533.821	B7-667	2001	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	Dansk Red Barnet: Model for integration og frivillig tilbagevenden.
AVS-LAND	Somalia	50.000.000	EU F	2002-2007	Roots	Udvikling	Generelt program for rehabilitering og genopbygning.

AVS-LAND	Sudan	4.230.000	B7-20	2001	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Hjælp til hjemstedsfordrevne med at genvinde selvtilliden og social sammenhængskraft gennem finansiering inden for fødevarer sikkerhed, indkomstkabelse og uddannelse. Målgrupperne er en del af de 53 000 dinkaer, der er fordrevet fra Bahr El Ghazal og bor i lejre i det sydlige Darf.
AVS-LAND	Tanzania	4.000.000	EU F	2002	Migrationshåndtering	Frivillig tilbagevenden	Støtte til flygtninge i Tanzania - Forberedelse af hjemsendelse til Burundi.
AVS-LAND	Uganda	1.200.000	EU F	2002-2003	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Støtte til hjemstedsfordrevne i det nordlige Uganda.
AVS-LAND	Zambia	2.000.000	EU F	2002	LRRD	Flygtninge og fordrevne	Støtte til flygtninge og lokalsamfundene i områder med mange flygtninge.
AVS-LAND/ MIDDELHAVET	Maghreb og Vestafrika	1.500.000	B7-667	2002	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	ILO: Forslag om forvaltning af arbejdskraftsmigration som udviklingsredskab.
SYDLIGE KAUKASUS	Georgien	1.000.000	CFSP	2000	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	CFSP: Bistand til grænsevagter med henblik på at beskytte OSCE's observatører ved grænsen mellem Georgien og Republikken Tjetjenien i Den Russiske Føderation (udstyr).
SYDLIGE KAUKASUS	Georgien	1.000.000	B7-520	2002-2003	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Udvikling af en strategi for reform af grænsebevogtningen, uddannelse og udvekslinger.
SYDLIGE KAUKASUS / VESTLIGE NUS / ASIEN	Kaukasus/ Rusland/ Afghanistan	1.310.654	B7-667	2002	Migrationshåndtering	Migrationshåndtering	IOM: Dialog og program for opbygning af den tekniske kapacitet for migrationshåndtering.

VESTLIGE NUS	Belarus, Moldova og Ukraine	2.000.000	B7-520	2002-2003	Migrationshåndtering	Bekæmpelse af ulovlig indvandring	Bekæmpelse af menneskesmugling/ ulovlig migration ved at sørge for uddannelse; asykhåndtering.
VESTLIGE NUS	Grænseoverskridende samarbejde)	117.200.000	B7-521	1996-2003	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Støtte til forbedring af grænsekontrolkapaciteten ved grænseovergangene i de vestlige NUS (infrastruktur, udstyr, uddannelse af toldembedsmænd og grænsevagter) - Den Russiske Føderation, Ukraine, Belarus og Moldova.
VESTLIGE NUS	Moldova	1.900.000	B7-520	2001	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Udvikling af et moderne grænseforvaltningssystem.
VESTLIGE NUS	Rusland, Belarus	4.500.000	B7-520	2001	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Uddannelse og udstyr (Rusland og Belarus).
VESTLIGE NUS	Rusland, Belarus	11.000.000	B7-520	2002-2003	Migrationshåndtering	Bekæmpelse af ulovlig indvandring	Bekæmpelse af menneskesmugling/ ulovlig migration gennem uddannelse og grænserelateret udstyr (Rusland og Belarus).
VESTLIGE NUS	Ukraine	33.500.000	B7-520	2001-2003	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Forbedring af det generelle grænseforvaltningssystem i Ukraine for at forbedre vare- og personbevægelser og øge den lokale kapacitet til at bekæmpe ulovlige aktiviteter. Opbygning og nyindretning af centrale grænseovergange, udstyr.
VESTLIGE NUS	Ukraine og Moldova	3.900.000	B7-520	2000	Migrationshåndtering	Forvaltning af grænserne	Uddannelse og udstyr (Ukraine og Moldova).
PROGRAM I ALT		934.468.288					