



Bruxelles, den 21.2.2014
COM(2014) 96 final

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

**Rapport om gennemførelsen af den samlede strategi for migration og mobilitet
2012-2013**

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

Rapport om gennemførelsen af den samlede strategi for migration og mobilitet 2012-2013

1. INDLEDNING

Den samlede strategi for migration og mobilitet (SSMM) har siden 2005 udgjort den overordnede ramme for EU's eksterne migrations- og asylpolitik. Rammen definerer, hvordan EU gennemfører den politiske dialog og det operationelle samarbejde med tredjelande på området migration og mobilitet baseret på klart definerede prioriteter, der afspejler EU's strategiske mål, og fast forankret i EU's generelle udenrigspolitiske ramme, herunder udviklingssamarbejde.

Kommissionens meddelelse "En samlet strategi for migration og mobilitet" af 18. november 2011¹ lancerede en ny og mere konsolideret anden fase af SSMM. Den introducerede flere nye elementer, f.eks. inddragelse af international beskyttelse og den eksterne dimension af asyl som en ny tematisk prioritet, og en udvidelse af den politiske ramme til at omfatte "mobilitet", og understregede i den henseende betydningen af en velforvaltet mobilitet for tredjelandstatsborgere hen over EU's ydre grænser. Rådets efterfølgende konklusioner af 29. maj 2012² bekræftede, at SSMM udgør rammen for dialog og samarbejde med tredjelande på en samlet og afbalanceret måde. Rådet understregede også behovet for systematisk at overvåge gennemførelsen af SSMM gennem toårige rapporter.

SSMM gennemføres ved forskellige politiske instrumenter (bilaterale og regionale politiske dialoger og handlingsplaner), retlige instrumenter (som f.eks. aftaler om visumlempelse og tilbagetagelsesaftaler), operationel støtte og kapacitetsopbygning (herunder via EU-agenturer, f.eks. FRONTEX, EASO og ETF og organer for teknisk bistand som f.eks. MIEUX og TAIEX) samt den omfattende program- og projektstøtte, der ydes til en lang række forvaltninger i tredjelande og andre aktører, herunder civilsamfundet, migrantsammenslutninger og internationale organisationer. I perioden 2012-2013 støttede Kommissionen over 90 migrationsrelaterede projekter med mere end 200 mio. EUR i alle regioner i udviklingslandene. Endvidere har flere EU-medlemsstaterne ydet yderligere finansiel støtte til gennemførelsen af SSMM.

De væsentligste rammer til fremme af den politiske dialog og det operationelle samarbejde med partnerlande er mobilitetspartnerskaber og fælles dagsordener for migration og mobilitet. Indtil videre er der indgået mobilitetspartnerskaber med seks lande: Moldova (2008), Kap Verde (2008), Georgien (2009), Armenien (2011), Marokko (2013) og Aserbajdsjan (2013). Drøftelserne om et mobilitetspartnerskab med Tunesien blev afsluttet i november 2013, og det forventes undertegnet snarest. Drøftelserne om et mobilitetspartnerskab med Jordan blev indledt i december 2013. Endvidere er der fremlagt et udkast til fælles dagsorden for migration og mobilitet for Indien (april 2013) og Nigeria (oktober 2013), men egentlige drøftelser er endnu ikke indledt.

¹ KOM(2011) 743.

² Rådets dokument 9417/12.

2. BILATERALE DIALOGER

Bilaterale dialoger om migration og mobilitet mellem EU og tredjelande kan foregå på forskellig vis. Mobilitetspartnerskaber udgør en vigtig ramme for politisk dialog og operationelt samarbejde om asyl- og migrationspolitik. Endvidere er den politiske dialog med lande, med hvilke der er indledt en dialog om visumliberalisering, i høj grad organiseret i forhold til gennemførelsen af handlingsplanen for visumliberalisering. I nogle tilfælde (Rusland, Indien, Kina, USA) har EU indledt dedikerede dialoger. For næsten alle landes vedkommende indgår dialogen om migration og andre spørgsmål vedrørende retlige og indre anliggender også i gennemførelsen af associeringsaftaler, partnerskabs- og samarbejdsaftaler, rammeaftaler, samarbejdsaftaler og lignende instrumenter, som Unionen indgår, herunder i deres respektive råd og (under)udvalg. Endelig finder der et teknisk samarbejde sted i blandede udvalg nedsat som led i visumlempelsesaftaler og tilbagetagelsesaftaler, som overvåger gennemførelsen af disse aftaler sammen med de omhandlede tredjelande.

2.1. Udvidelseslande

Mekanismen med henblik på opfølgning af visumliberaliseringsprocessen giver mulighed for at vurdere holdbarheden af reformer og foranstaltninger, som **landene på det vestlige Balkan** har gennemført (Albanien, Bosnien-Hercegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro og Serbien) gennem deres køreplaner for visumliberalisering³, og samarbejde med dem inden for rammerne af stabiliserings- og associeringsprocessen for at takle eventuelle mangler og udfordringer. Langt størstedelen af de rejsende fra de visumfrie lande på det vestlige Balkan er bona fide rejsende, der rejser til EU med et legitimt formål. Antallet af grundløse asylansøgninger indgivet af statsborgere fra disse lande steg imidlertid i nogle medlemsstater i 2012 og var fortsat højt i 2013, og det påvirker ordningen med visumfrihed.

I den periode, som denne rapport dækker, blev der den 19. januar 2012 indledt en dialog om visumliberalisering med **Kosovo**⁴ og en køreplan for en ordning med visumfrihed blev fremlagt for regeringen den 14. juni 2012.

Næsten tre år efter afslutningen af forhandlingerne blev tilbagetagelsesaftalen mellem EU og **Tyrkiet** undertegnet den 16. december 2013. Sideløbende med undertegnelsen af tilbagetagelsesaftalen fik Tyrkiet forelagt en visumliberaliseringsdialog og en køreplan for en ordning med visumfrihed i overensstemmelse med Rådets konklusioner om udvikling af samarbejdet med Tyrkiet inden for retlige og indre anliggender⁵, som blev vedtaget den 21. juni 2012.

FRONTEX har velfungerende arbejdsaftaler med alle landene på det vestlige Balkan og fortsætter med at samarbejde med landene både organisatorisk og operationelt. FRONTEX driver et varslingsystem inden for rammerne af mekanismen for opfølgning af visumliberaliseringsprocessen, der forsyner Kommissionen med vurderinger af asylstrømme. Den 28. maj 2012 undertegnede FRONTEX et aftalememorandum med Tyrkiet.

³ Kommissionen fremlagde den 28. november 2013 sin fjerde rapport om opfølgning af visumliberaliseringsprocessen (COM(2013) 836).

⁴ Denne betegnelse er med forbehold for holdningerne til retsstilling og er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

⁵ Rådets dokument 11579/12.

2.2. Landene i det østlige partnerskab

Der er opnået betydelige fremskridt i 2012-2013 med at styrke forbindelserne til de fleste af landene i det østlige partnerskab på området migration og mobilitet.

Visumliberaliseringsdialogen med **Moldova** og **Ukraine** er fortsat, og en ny dialog blev indledt med **Georgien** i 2012 med det formål på sigt at opnå en ordning for visumfri rejse. Kommissionens statusrapport for Moldova af 15. november 2013⁶ konkluderede, at Moldova opfylder alle benchmarks i handlingsplanen for visumliberalisering. Efterfølgende vedtog Kommissionen den 27. november 2013 et forslag om at føje Moldova til listen over lande, hvis statsborgere ikke er visumpligtige, når de rejser til Schengenlande med henblik på et ophold på højst 90 dage⁷. Visumliberaliseringsdialogerne har vist sig at være et vigtigt instrument i en fremsynet mobilitetspolitik og et effektivt værktøj til at fremme omfattende reformer på hele området retlige og indre anliggender, herunder retsstaten og reformer af retsvæsenet⁸.

I 2013 blev der godkendt et støtteprogram med et budget på 20 mio. EUR til at sikre fortsat gennemførelse af handlingsplanen for visumliberalisering i **Moldova**. På samme måde blev der undertegnet en finansieringsaftale på 28 mio. EUR med **Ukraine**, der skal bidrage til at bringe de nationale migrations- og asylsystemer i overensstemmelse med europæiske standarder på området, og støtte gennemførelsen af handlingsplanen for visumliberalisering. Endvidere yder Kommissionen fortsat bred støtte til reformer af migrations- og grænseforvaltningen i Ukraine. F.eks. er et fireårigt støtteprogram (66 mio. EUR) under forberedelse for at styrke Ukraines grænseforvaltningspolitik.

En opgraderet aftale om visumlempelse med **Ukraine** trådte i kraft den 1. juli 2013.

Der blev indledt forhandlinger om aftaler om visumlempelse og tilbagetagelse med **Armenien** og **Aserbajdsjan** i begyndelsen af 2012, og de blev rettidigt afsluttet. Aftalerne med Armenien trådte i kraft den 1. januar 2014, mens aftalerne med Aserbajdsjan forventes at træde i kraft i de kommende måneder.

Samarbejdet inden for rammerne af mobilitetspartnerskaber fortsætter med **Armenien**, **Georgien** og **Moldova**, og der blev undertegnet et nyt mobilitetspartnerskab med **Aserbajdsjan** den 5. december 2013. Erfaringerne viser, at samarbejdet er blevet klart styrket gennem mobilitetspartnerskaberne, og at der er opnået betydelige fremskridt, hvad angår koordineringen i EU og den interinstitutionelle koordinering mellem de relevante institutioner i partnerlandene. Mobilitetspartnerskabernes fleksibilitet giver mulighed for både bilaterale og multilaterale initiativer inden for samme ramme og mulighed for at takle partnerlandes prioriteter på en målrettet måde. Der blev afholdt møder på højt embedsmandsplan om alle tre mobilitetspartnerskaber den 17. december 2012 og den 25. oktober 2013 (Armenien), den 18. december 2012 (Georgien) og den 22. november 2012, den 25. juni 2013, den 31. oktober 2013 og den 10. december 2013 (Moldova). Mobilitetspartnerskabet med **Moldova** blev underlagt en vidtgående evaluering foretaget af en ekspert udpeget af IOM. Den endelige rapport af 1. oktober 2012 viste, at mobilitetspartnerskabet med Moldova havde bidraget til at

⁶ COM(2013) 807.

⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (COM(2013) 853).

⁸ F.eks. viste den seneste statusrapport af 15. november 2013, at Ukraine havde gjort betydelige fremskridt, hvad angår lovgivningsmæssige foranstaltninger (COM(2013) 809).

opnå mange af partnernes prioriteter, hvilket i høj grad blev afspejlet i de gennemførte projekter og initiativer. Mobilitetspartnerskabet hjælper partnerne med at takle relevante spørgsmål i forbindelse med migration og mobilitet mere effektivt og skaber en motiverende ramme for et aktivt engagement i migrationsrelaterede drøftelser og samarbejde på både regionalt og globalt niveau. Aktiviteter i forbindelse med mobilitetspartnerskabet har hjulpet Moldova med at reformere landets retlige ramme for migrationsspørgsmål og tilpasse sig EU's standarder, f.eks. asylsystemet. Evalueringsrapporten identificerede imidlertid også visse udfordringer for mobilitetspartnerskabet, som f.eks. 1) behovet for at bevare medlemsstaternes engagement og interesse - og fremme deres deltagelse i de forskellige forvaltnings- og koordineringsrammer - og involvere nye interesserede medlemsstater i mobilitetspartnerskabet, og 2) behovet for at bevise merværdien af fælles aktiviteter, dvs. aktiviteter, der defineres og gennemføres af mere end en medlemsstat, som en måde til at forbedre synergier, udveksle oplysninger og bedste praksis og gensidig viden blandt aktørerne. Hvad angår det operationelle samarbejde, yder EU i øjeblikket næsten 50 mio. EUR til finansiering af projekter om migration og grænseforvaltning i Moldova, herunder et initiativ til 2 mio. EUR til fremme af lovlig mobilitet mellem Moldova og EU gennem mobilitetspartnerskabet.

Seks EU-finansierede projekter til i alt 8 mio. EUR er i øjeblikket ved at blive gennemført i **Armenien**, herunder et projekt til 3 mio. EUR til støtte af gennemførelsen af mobilitetspartnerskabet, der skal styrke myndighedernes kapacitet inden for lovlig migration, migration og udvikling og tilbagetagelse og reintegration.

Gennemførelsen af mobilitetspartnerskaber med **Georgien** blev intensiveret efter oprettelsen af den lokale samarbejdsplatform i 2012. Det eksterne samarbejde med Georgien er blevet styrket betydeligt siden undertegnelsen af mobilitetspartnerskabet, og hurtige reformer af Georgiens migrations- og grænseforvaltningssystem er blevet støttet. Seks projekter på migrationsområdet til omkring 20 mio. EUR er i øjeblikket ved at blive gennemført i landet, herunder et initiativ til 1 mio. EUR med fokus på at styrke mobilitetspartnerskabets udviklingspotentiale.

Hvad angår **Aserbajdsjan**, yder EU på nuværende tidspunkt støtte til reform af migrationsforvaltningen, bl.a. gennem samarbejde med den statslige migrationstjeneste.

EU's bilaterale forbindelser med **Hviderusland** inden for migration og mobilitet er endnu ikke blevet udviklet. I november 2013 meddelte Hviderusland imidlertid, at landet ville acceptere EU's invitation fra 2011 om at indlede forhandlinger om visumlempelses- og tilbagetagelsesaftaler. Endvidere har der været et vist praktisk samarbejde på projektniveau i perioden 2012-2013 ud over samarbejdet inden for rammerne af de regionale migrationsdialoger.

FRONTEX undertegnede arbejdsaftaler med de kompetente myndigheder i **Armenien** (22. februar 2012) og **Aserbajdsjan** (16. april 2013). FRONTEX har nu arbejdsaftaler med alle de østlige partnerskabslande.

2.3. Landene i det sydlige Middelhavsområde

Der er siden 2011 gjort betydelige fremskridt med at styrke samarbejde mellem EU og landene i det sydlige Middelhavsområde i fuld overensstemmelse med den europæiske naboskabspolitik og EU's tilsagn i forbindelse med det arabiske forår og dets efterdønninger. Det Europæiske Råd opfordrede for nylig til et øget engagement med tredjelande for at undgå,

at migranter begiver sig ud på farlige rejser mod EU⁹. I den forbindelse udtrykte Rådet tilfredshed med Kommissionens meddelelse om arbejdet i taskeforcen vedrørende Middelhavet af 4. december 2013¹⁰, som omfatter operationelle foranstaltninger, der skal gennemføres for at forebygge tragedier som f.eks. tragedien ud for Lampedusas kyst den 3. oktober 2013.

Der er iværksat strukturerede dialoger om migration, mobilitet og sikkerhed med **Tunesien**, **Marokko** (oktober 2011) og **Jordan** (december 2012). Hvis betingelserne er opfyldt, vil EU være parat til at indlede dialoger med andre lande i regionen. I forbindelse med de igangværende forhandlinger om en ny handlingsplan under den europæiske naboskabspolitik har **Algeriet** udtrykt interesse for en sådan dialog¹¹. EU's tilbud om at indlede en dialog med **Egypten** er blevet genfremsat ved flere lejligheder siden 2011, men der er endnu ikke modtaget et positivt svar. **Libyen** er fortsat et prioriteret land for en sådan dialog, så snart omstændighederne tillader det.

Efter lange og intense drøftelser blev der undertegnet et mobilitetspartnerskab med **Marokko** den 7. juni 2013. Mobilitetspartnerskabet er et vigtigt resultat og en reference for andre lande i regionen. Det omfatter en række afbalancerede tilsagn og initiativer, der dækker fire prioriterede områder af SSMM, nemlig lovlig migration, ulovlig migration, international beskyttelse og migration og udvikling. Indførelsen af et nationalt asylsystem er et af de vigtigste tilsagn fra Marokkos side. Det omfatter også gensidige tilsagn om at samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og om beskyttelse af ofrene. Endvidere har mobilitetspartnerskabet banet vej for forhandlinger om en aftale om visumlempelse¹² og en sideløbende lancering af forhandlingerne om tilbagetagelsesaftalen, der har været stillet i bero siden 2010. Et projekt til 5 mio. EUR til støtte af gennemførelsen af mobilitetspartnerskabet er ved at blive afsluttet. Endvidere er der afsat 6 mio. EUR i SPRING-midler til støtte for mobilitetspartnerskabet.

Afslutningen på drøftelserne om et mobilitetspartnerskab med **Tunesien** i november 2013 er ligeledes en positiv udvikling. Processen blev i mange måneder kompliceret af den ustabile politiske situation i landet. EU og Tunesien er enige om et tæt samarbejde inden for rammerne af mobilitetspartnerskabet for at styrke den retlige og institutionelle ramme, hvad angår f.eks. asyl og menneskehandel, visumlempelse, og styrke uddannelse af medarbejdere på migrationsområdet og indføre politikker vedrørende integration og bekæmpelse af udstødelse og fremmedhad mod migranter.

Inden for rammerne af dialogen om migration, mobilitet og sikkerhed blev der i 2013 gennemført to ekspertmissioner til **Jordan**, som foretog en positiv vurdering af myndighedernes kapacitet på de relevante områder. Jordan gav udtryk for parathed til og interesse i at styrke samarbejdet med EU. I december 2013 blev der forelagt et udkast til mobilitetspartnerskab for de jordanske myndigheder.

På trods af den vanskelige politiske og sikkerhedsmæssige situation har EU støttet **Libyen** på områderne migration, grænseforvaltning og international beskyttelse. Efter Rådets afgørelse af 22. maj 2013 om oprettelse af en FSFP-mission ydes der støtte til udviklingen af et integreret grænseforvaltningssystem i Libyen inden for rammerne af EUBAM-missionen i Libyen. Sahara-Med-projektet til 10 mio. EUR bidrager også i den henseende.

⁹ Det Europæiske Råds dokument 217/13.

¹⁰ COM(2013) 869.

¹¹ I 2012 og 2013 afviste Algeriet at indlede forhandlinger med EU om en tilbagetagelsesaftale.

¹² Forhandlingsdirektiverne blev vedtaget af Rådet den 5. december 2013.

Alt bilateralt samarbejde med **Syrien** på politisk niveau er suspenderet, og der er således intet formelt eller uformelt samarbejde med de syriske myndigheder om migration på nuværende tidspunkt. EU er imidlertid sammen med medlemsstaterne verdens største donor med hensyn til flygtningekrisen og yder en betydelig humanitær bistand og udviklingsbistand til det syriske folk og til Syriens nabolande, bl.a. gennem specialiserede internationale organisationer og civilsamfundets organisationer.

Det politiske tilsagn om at styrke samarbejdet med landene i det sydlige Middelhavsområde er opfyldt gennem finansiell og operationel støtte. I Libyen gennemføres der f.eks. EU-finansierede programmer til omkring 30 mio. EUR, der fokuserer på forvaltning af blandede strømme, grænseforvaltning og modtagelsesbetingelser for migranter. I september 2013 startede gennemførelsen af projektet vedrørende "Seahorse-Middelhavsnetværket", som ledes af Spaniens Guardia Civil. Netværket vil give de deltagende Middelhavslande mulighed for at udveksle faktuelle oplysninger om hændelser og patruljering i næsten realtid via satellitkommunikation. Det vil øge de relevante myndigheders kapacitet til at håndtere ulovlig migration og ulovlig menneskehandel og reagere på nødsituationer, der kræver eftersøgnings- og redningsaktioner. Projektet omfatter Algeriet, Egypten, Libyen og Tunesien.

Som led i Euromed Migration III-projektet (5 mio. EUR) fremmes dialog og samarbejde mellem landene i det sydlige Middelhavsområde og EU. Projektet fokuserer på lovlig migration, migration og udvikling og ulovlig migration, og der er planlagt særlige møder, uddannelsesforløb og ekspertmissioner på disse områder. Det omfatter også støtte til migrationsprofiler og en analyse vedrørende matching af arbejdsmarkedets behov i medlemsstaterne.

Siden 2011 har EU gennemført et regionalt beskyttelsesprogram for Nordafrika med fokus på Libyen, Tunesien og Egypten. Budgettet for det regionale beskyttelsesprogram blev ved udgangen af 2013 øget til 5,5 mio. EUR som en direkte reaktion på den nylige tragiske ulykke ud for den italienske ø Lampedusas kyst.

FRONTEX har stadig forhandlingsmandat til at indgå arbejdsaftaler med Egypten, Libyen, Tunesien og Marokko, men indtil videre har forsøg på at lancere sådanne forhandlinger været forgæves.

2.4. Lande i Afrika syd for Sahara

Der er gjort visse fremskridt i 2012-2013 med hensyn til politisk dialog og operationelt samarbejde, navnlig med **Kap Verde, Nigeria og Sydafrika**.

Gennemførelsen af mobilitetspartnerskabet med **Kap Verde** er forløbet tilfredsstillende i 2012-2013. I denne periode har EU og Kap Verde undertegnet aftaler om visumlempelse (oktober 2012) og tilbagetagelse (april 2013), som begge forventes snart at træde i kraft. EU er opsat på at sikre et energisk og dynamisk mobilitetspartnerskab ved sammen at definere et nyt sæt prioriteter på kort og mellemlang sigt.

Samarbejdet med **Nigeria** er skredet positivt frem gennem lokalt baserede dialoger om migration og udvikling med udgangspunkt i artikel 13 i Cotonou-aftalen. De vigtigste spørgsmål, der har været drøftet inden for denne ramme, har været ulovlig migration og menneskehandel, og sidstnævnte giver anledning til alvorlig bekymring både internt og eksternt. Aspekter vedrørende international beskyttelse er endnu ikke blevet egentlig drøftet i disse dialoger. Kapacitetsopbygning på dette område kunne drøftes i fremtiden og udvides til også at omfatte internt fordrevne. På det lokale dialogmøde den 20. marts 2013 gav Nigeria

udtryk for interesse i at opgradere og samarbejde med EU inden for rammerne af SSMM. Den 7. oktober 2013 blev der forelagt et udkast til SSMM for Nigeria.

Samarbejdet med **Sydafrika** om migration finder sted i forummet for migrationsdialog, som er en årlig begivenhed, der arrangeres som led i det fælles samarbejdsråd. I den forbindelse har Sydafrika givet udtryk for interesse i at forhandle en aftale om visumlempelse med EU, og EU har anmodet om fuld visumfritagelse for alle EU-medlemsstaters statsborgere. På topmødet mellem EU og Sydafrika den 18. juli 2013 blev der opnået enighed om at udforske mulighederne for yderligere at fremme og strukturere samarbejdet, herunder eventuelt etablere en fælles dagsorden for migration og mobilitet.

EU's bestræbelser i forhold til **Ghana** for at fremskynde samarbejdet inden for rammerne af SSMM blev udfoldet ved en informationsworkshop i Accra i januar 2012 og inden for rammerne af den bredere politiske dialog i juli 2012.

I alt blev der gennemført over 35 migrationsrelaterede projekter med særligt fokus på lande i Afrika syd for Sahara i 2012-2013. Disse projekter dækker alle migrationsområder, men der er fokus på migrations- og udviklingsinitiativer, bistand til flygtninge og sårbare migranter og bekæmpelse af menneskehandel. Generelt er samarbejdet med de **vestafrikanske** lande længst fremme, hvilket delvis skyldes fremskridtene i de regionale processer. EU yder ligeledes en betydelig støtte til de vestafrikanske lande til kapacitetsopbygning vedrørende migration og grænseforvaltning. F.eks. blev der i 2013 iværksat et initiativ med et budget på 24 mio. EUR til at støtte en effektiv gennemførelse af protokollerne om fri bevægelighed for Det Økonomiske Fællesskab af Vestafrikanske Stater (ECOWAS) og ECOWAS' fælles tilgang til migration.

Samarbejdet mellem EU og de **østafrikanske** lande på migrationsområdet er mere begrænset, og den politiske situation i flere lande i området har ikke givet mulighed for at bane vej for et mere effektivt samarbejde. Der gennemføres imidlertid en række projekter i området, herunder et regionalt beskyttelsesprogram til 5 mio. EUR for Afrikas Horn (Kenya og Djibouti).

FRONTEX undertegnede en arbejdsaftale med **Nigeria** den 12. januar 2012 og med **Kap Verde** den 14. januar 2012.

2.5. De asiatiske lande

Efter topmødet mellem EU og **Kina** i september 2012, hvor der blev opnået enighed om at undersøge mulighederne for at fremme mobiliteten og styrke samarbejdet om bekæmpelse af ulovlig migration, er samarbejdet med Kina på disse områder gået langsomt fremad. I lyset af Kinas reaktion og bekymring vedrørende optagelse af fingeraftryk for indehavere af diplomatpas (en følge af indførelsen af EU's visuminformationssystem) besluttede de to parter at indlede en dialog på højt plan om migration og mobilitet. Der blev afholdt et første møde den 14. oktober 2013, hvor bl.a. muligheden for at indlede sideløbende forhandlinger om tilbagetagelsesspørgsmål og en aftale om visumlempelse for indehavere af diplomatpas blev drøftet.

Der er i den seneste tid sat nyt skub i samarbejdet mellem EU og **Indien** om migrationsspørgsmål. Efter iværksættelse af en migrationsdialog i 2006 og endnu et møde i 2010 blev der afholdt et møde inden for rammerne af dialogen på højt plan om migration og mobilitet den 2. juli 2012 i New Delhi. Indien gav udtryk for interesse i yderligere at styrke dette samarbejde ved at iværksætte en SSMM med EU. Efterfølgende blev der foreslået et udkast til SSMM for Indien i april 2013.

Dialog og samarbejde med andre lande i Asien, herunder **Sydøstasien** (f.eks. Vietnam og Indonesien), finder i øjeblikket sted på ad hoc-basis efter indkaldelse af interessetilkendegivelser og inden for rammerne af de internationale aftaler indgået af EU (partnerskabs- og samarbejdsaftaler, rammeaftaler). I betragtning af disse aftalers blandede karakter og den tid, der medgår til indgåelsen og ikrafttrædelsen, udvælges migration ofte til såkaldt "tidlige gennemførelse" med de omhandlede lande. Forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel er et vigtigt område i disse dialoger. Endvidere har visumsamarbejdet med EU (visumlempelse, visumfritagelse for indehavere af diplomatpas) generelt interesse for flere lande i denne region.

Da regional migration har betydning for udviklingen af samarbejdet med de asiatiske lande, er der øget opmærksomhed om migration i udviklingssamarbejdet med denne region. F.eks. blev der i 2013 lanceret et projekt til 1,6 mio. EUR med ILO for at forbedre kapaciteten i Bangladesh, Indonesien, Nepal og Filippinerne til at forvalte udvandring af arbejdskraft.

2.6. Andre prioriterede lande

Samarbejdet mellem EU og **Amerikas Forenede Stater** om migration fortsætter inden for rammerne af samarbejdsplatformen mellem EU og USA om migrations- og flygtningespørgsmål, der blev iværksat i 2010. Platformens handlingsplan omfatter 10 prioriterede områder, herunder tilbagesendelse og reintegration, biometriske oplysninger, genbosættelse, menneskehandel, kapacitetsopbygning til migrationsforvaltning eller arbejdskraftmigration. I 2012 blev der foretaget en studierejse til USA om genbosættelsesspørgsmål inden for rammerne af platformen, og der blev organiseret flere aktiviteter om menneskehandel, herunder en studierejse til USA for EU's koordinator for bekæmpelse af menneskehandel (marts 2013). I november 2013 blev der afholdt et seminar om den syriske flygtningekrise og de deraf følgende migrationsstrømme, som også bidrog til at identificere eventuelle yderligere samarbejdsspørgsmål (som f.eks. genbosættelse). Platformen er også blevet brugt til at koordinere synspunkter med henblik på internationale migrationsrelaterede begivenheder, som f.eks. dialogen på højt plan om international migration og udvikling¹³.

Dialogen mellem EU og **Rusland** om migration, som blev indledt i maj 2011, giver en platform til at håndtere fælles udfordringer i et uformelt og ikke-bindende forum¹⁴. Der arrangeres hvert år et møde på højt embedsmandsplan og to tematiske møder kombineret med studierejser. Indtil videre er der afholdt fem tematiske møder om international beskyttelse (Moskva, december 2011), ulovlig migration (Budapest, marts 2012), migration og udvikling (Sankt Petersborg, oktober 2012), lovlig migration (Bratislava, februar 2013) og ulovlig migration Kaliningrad, juli 2013). Inden for rammerne af dialogen vil der i 2014 blive indledt et arbejde med at udvikle onlinemigrationsportaler, der henvender sig til både europæiske og russiske statsborgere.

I 2007 blev der iværksat en visumdialog med Rusland. Parterne blev enige om en liste over fælles skridt hen imod visumfri indrejse med henblik på kortvarigt ophold for borgere fra Rusland og EU, som er en forudsætning for forhandlingerne om en gensidig aftale om

¹³ Det globale forum for migration og udvikling er et initiativ, der opstod efter den første FN-dialog på højt plan i 2006, som vedrører forholdet mellem migration og udvikling i en praktisk og handlingsorienteret synsvinkel. Det er en uformel, ikke-bindende, frivillig og regeringsstyret proces.

¹⁴ Dialogen omhandler ikke spørgsmål vedrørende visa og tilbagetagelse, som behandles i særlige fælles udvalg, som er nedsat i henhold til aftalerne mellem EU og Rusland om visumlempelse og tilbagetagelse.

visumfrihed mellem EU og Rusland. I december 2013 fremlagde Kommissionen sin første statusrapport for gennemførelsen af de fælles skridt¹⁵.

2.7. Erfaringer

De forskelligartede bilaterale dialoger er et nyttigt instrument til at styrke samarbejdet og håndtere relevante og nu og da følsomme migrations- og mobilitetsspørgsmål af fælles interesse og opbygge tillid mellem parterne.

Erfaringen med de eksisterende mobilitetspartnerskaber har vist, at de har anerkendt og taget hensyn til partnerlandenes prioriteter, og at de har haft afgørende betydning for at bringe EU og partnerlandene sammen og opfordre dem til at overveje deres migrationspolitikker og internationale samarbejde på en koordineret måde. Det er imidlertid nødvendigt med en yderligere indsats for at sikre, at mobilitetspartnerskaberne gennemføres på balanceret vis, dvs. at de bedre afspejler alle fire SSMM's tematiske prioriteter, herunder hvad angår lovlig migration, menneskerettigheder og beskyttelse af flygtninge.

Migration og mobilitet drøftes stadig mere som led i en bredere politisk dialog inden for rammerne af associeringsaftaler, partnerskabs- og samarbejdsaftaler eller rammeaftaler og dertil hørende underudvalg. Denne positive tendens kan bidrage til at løfte migrationsprofilen generelt i EU's eksterne forbindelser og skabe øget opmærksomhed om migrationsspørgsmål i det bilaterale udviklingssamarbejde. Samtidig bør der være stærkere fokus på de bredere aspekter af eksterne forbindelser i migrations- og mobilitetsanliggender på internt EU-niveau. Et stærkere engagement fra Kommissionens eller nationale eksperter side i disse dialoger (ofte vanskeligt på grund af budgetmæssige og tidsmæssige rammer) eller opbygning af mere ekspertise i EU-delegationerne er en mulig vej frem.

3. REGIONALE DIALOGER

Inden for rammerne af SSMM prioriteres Pragprocessen, Budapestprocessen og det østlige partnerskabs panel om migration og asyl i øst, partnerskabet mellem Afrika og EU om migration, mobilitet og beskæftigelse og Rabatprocessen i syd samt den strukturerede og brede dialog om migration mellem EU og CELAC og migrationsdialogen mellem AVS og EU. Dette afsnit beskriver kort status for hver af disse dialoger.

3.1. Pragprocessen

Pragprocessen danner rammen om dialog og samarbejde mellem EU og medlemsstaterne, stater uden for Schengen og 19 partnerlande i øst (Rusland, landene i det østlige partnerskab, landene i Centralasien, landene på det vestlige Balkan, Tyrkiet). Arbejdet er baseret på den fælles ministererklæring (Prag 2009) og handlingsplanen 2012-2016, der blev vedtaget på Pragprocessens anden ministerkonference (Poznan, november 2011).

Dialogprocessen giver en effektiv ramme for koordinering og fremme af det operationelle samarbejde om migrationsspørgsmål. Processens brede geografiske anvendelsesområde med lande fra forskellige regioner af strategisk interesse for EU giver mulighed for at udveksle god praksis og erfaringer mellem stater, der står over for forskellige, men ofte sammenhængende udfordringer og muligheder. Der var arrangeret en række aktiviteter i 2012 og 2013 både på ekspertplan og højt embedsmandsplan: workshopper om lovlig migration (Budapest september 2012, Prag februar 2013), migration og udvikling (Budapest september 2012), international beskyttelse (Stockholm oktober 2012 og Warszawa januar 2013), migrationsprofiler (Firenze januar 2013), ulovlig migration (Lvov november 2012),

¹⁵ COM(2013) 923.

tilbagesendelse og tilbagetagelse (Warszawa marts 2013), cirkulær migration (Tbilisi oktober 2013) og smugling af migranter og menneskehandel (Bratislava september 2013) samt møder på højt embedsmandsplan (Warszawa april 2012, Prag februar 2013 og Kiev november 2013).

Kommissionen støtter gennemførelsen af Poznań-handlingsplanen inden for rammerne af Pragprocessen via et målrettet støtteprojekt (3 mio. EUR), som afspejler SSMM's tematiske prioriteter. Projektresultaterne varierer fra støtte til udvikling af migrationsprofiler til retningslinjer for forskellige politikker, som f.eks. arbejdskraftmigration og tilbagetagelse og specifikke uddannelsestiltag for embedsmænd, f.eks. på asylområdet. EU har også iværksat andre initiativer med tilknytning til gennemførelsen af Pragprocessen, herunder et projekt til 1 mio. EUR vedrørende ulovlig migration og et initiativ til 600 000 EUR om styrkelse af integrationspolitikken i Rusland.

3.2. Det østlige partnerskabs panel om migration og asyl

Det østlige partnerskab danner ramme om samarbejdet mellem EU og Armenien, Aserbajdsjan, Hviderusland, Georgien, Moldova og Ukraine. Der blev vedtaget fælles erklæringer på topmøderne for det østlige partnerskab i Prag (2009), Warszawa (2011) og Vilnius (2013). Dialogen om migration og mobilitet finder sted inden for rammerne af panelet om migration og asyl, der blev oprettet i 2011, som afløser for det arbejde, der hidtil fandt sted i Söderköpingprocessen.

Efter lanceringen i december 2011 er det østlige partnerskabs panel om migration og asyl kommet hurtigt i gang, og der er afholdt fire møder i 2012 og 2013 om fastsættelse af flygtningestatus (Tbilisi maj 2012), cirkulær migration (Chisinau oktober 2012), tilbagesendelse, tilbagetagelse og reintegration (Tbilisi marts 2013) og integration af migranter og flygtninge (Prag november 2013) samt ekspertworkshopper med fokus på oplysninger om oprindelseslande (Bukarest september 2012), ofre for menneskehandel (Warszawa maj 2013) og statsløshed (Budapest december 2013). Det har en række styrker, navnlig med hensyn til metode og organisation. For det første har det en blandet sammensætning, der omfatter repræsentanter for EU, institutioner og statslige myndigheder, akademiske kredse og ngo'er. For det andet giver den uformelle struktur mulighed for frugtbare udvekslinger og tillidsskabende foranstaltninger blandt de deltagende stater.

På det første møde på ministerniveau mellem EU og det østlige partnerskab på området retlige og indre anliggender i oktober 2013 bekræftede deltagerne deres tilsagn om at styrke dialogen og samarbejdet om bl.a. migration og mobilitet. Dette tilsagn blev igen bekræftet på topmødet for det østlige partnerskab den 28.-29. november 2013 i Vilnius, hvorfra erklæringen understregede betydningen af mobilitet og henviste til panelet om migration og asyl.

3.3. Budapestprocessen / Silkevejspartnerskabet med henblik på migration

Budapestprocessen blev indledt i 1991 som et rådgivende forum, der på nuværende tidspunkt involverer over 50 regeringer - herunder landene på det vestlige Balkan, det østlige partnerskab, Centralasien, Afghanistan, Irak, Rusland, Pakistan og Tyrkiet - og 10 internationale organisationer med det sigte at udvikle omfattende og holdbare systemer til lovlig migration. Inden for rammerne af Budapestprocessen blev der oprettet et silkevejspartnerskab med henblik på migration på ministerkonferencen i Istanbul den 19. april 2013.

Budapestprocessen har undergået en geografisk nyorientering, der kulminerede med vedtagelsen af Istanbulerklæringen om "Et silkevejspartnerskab med henblik på migration" den 19. april. 2013. Denne erklæring danner grundlag for en eventuel betydelig styrkelse af

dialogen og samarbejdet om forvaltning af migrationsstrømme mellem silkevejslandene, som hidtil har været ret begrænset. Erklæringen bringer visse vigtige elementer frem i lyset, f.eks. en klar forpligtelse til at overholde menneskerettigheder i migrationsforvaltning. Arbejdsgruppen om silkevejen, der blev afholdt i Islamabad i Pakistan den 28.-31. oktober 2013 gav håb om et konstruktivt samarbejde i fremtiden. På mødet på højt embedsmandsplan i Istanbul den 9.-10. december 2013 blev der vedtaget en handlingsplan med konkrete og operationelle foranstaltninger, der skal gennemføres. Kommissionen finansierer et projekt til 2,6 mio. EUR til støtte for dialogen med yderligere medfinansiering fra en række medlemsstater og Tyrkiet.

3.4. Partnerskabet mellem Afrika og EU om migration, mobilitet og beskæftigelse

Partnerskabet mellem Afrika og EU om migration, mobilitet og beskæftigelse blev lanceret på det andet topmøde mellem stats- og regeringschefer fra Afrika og EU i Lissabon i december 2007. Partnerskabet blev udvidet på topmødet mellem Afrika og EU i Tripoli i 2010, hvor der også blev vedtaget en handlingsplan for perioden 2011-2013 med 12 konkrete initiativer på området migration, mobilitet, beskæftigelse og højere uddannelse.

Gennemførelsen af handlingsplanen for 2011-2013 blev afbrudt i 2011 efter begivenhederne i Libyen (Afrikas medformand for partnerskabet om migration, mobilitet og beskæftigelse), men blev genoptaget i 2012. Der er siden afholdt flere møder om f.eks. menneskehandel (Johannesburg december 2011), migranternes rettigheder (Nairobi maj 2012), migration og mobilitet i regionale økonomiske fællesskaber (Addis Abeba juli 2012), adgang til international beskyttelse (Barcelona oktober 2012) og fremme af mobilitet gennem styrket grænseforvaltning (Cotonou juli 2013). Kommissionen har finansieret et projekt til 3,6 mio. EUR til støtte af dialogen ved at organisere ekspertseminarer, møder på højt embedsmandsplan osv.

Partnerskabet om migration, mobilitet og beskæftigelse får merværdi gennem den kontinentale dimension og koordineringen af migrationsrelaterede aktiviteter for Den Afrikanske Union og de forskellige afrikanske regionale økonomiske fællesskaber. Den kontinentale dimension er imidlertid også hovedudfordringen for partnerskabet på grund af de mange migrationsstrømme i Afrika og mod Europa. Forbindelsen til beskæftigelse og uddannelse, som i teorien er relevant, er ikke blevet fuldt udnyttet i praksis. I dag er det strategiske partnerskab mellem Afrika og EU i en afgørende fase. Som forberedelse på topmødet mellem Afrika og EU den 2.-3. april 2014 drøftes en ny struktur, og selv om resultatet endnu er ukendt, synes der at være enighed om at indføre mere fleksibilitet for at håndtere de udfordringer, som begge kontinenter står overfor, herunder med hensyn til migration og mobilitet. Som forberedelse på topmødet i 2014 blev der i november 2013 organiseret et møde på højt embedsmandsplan om migration og mobilitet i Bruxelles, hvor der blev opnået enighed om et udkast til handlingsplan for 2014-2017 og nedsættelse af en styringskomité sammensat af de to kommissioner og seks stater fra hver side.

3.5. Rabatprocessen

Rabatprocessen blev lanceret på den første euro-afrikanske ministerkonference om migration og udvikling, der blev afholdt den 1. juli 2006 i Rabat. Processen tager sigte på at fremme dialogen og samarbejdet mellem oprindelses-, transit- og bestemmelseslande langs den Vestafrikanske migrationsrute. Det andet møde på ministerplan fandt sted i 2008 i Paris. Det tredje blev holdt i Dakar i november 2011, hvor Dakarstrategien for 2012-2014 blev vedtaget.

Den 23. november 2011 konsoliderede den tredje euro-afrikanske ministerkonference om migration og udvikling resultaterne med gennemførelsen af det tidligere samarbejdsprogram

og vedtog en ny strategi, den såkaldte Dakarstrategi, for 2012-2014. Rabatprocessen har sikret en solid og frugtbar dialog mellem EU og landene i Nordafrika og Vestafrika og har fremmet samarbejdet ved at gennemføre bilaterale, subregionale, regionale og multilaterale initiativer. I 2012 og 2013 blev der arrangeret ekspertmøder om grænseforvaltning (Bruxelles juni 2013), styrkelse af evidensbaseret politik på migrationsområdet (Dakar september 2013) og grænseforvaltning (Madrid 2013) samt tre møder i styringskomitéen. Kommissionen støtter Rabatprocessen gennem et projekt til 2 mio. EUR.

3.6. Struktureret og bred dialog om migration mellem EU og CELAC

EU's og Latinamerikas og Caribiens (CELAC) strukturerede og brede dialog om migration blev lanceret i juni 2009 efter mandat fra EU-LAC-topmødet i Lima (2008). Tilsagnet om yderligere at udvikle dialogen blev fornyet på topmødet mellem EU og LAC i Madrid (2010). Madrid-handlingsplanen havde migration blandt de seks nøgleområder for samarbejde mellem de to regioner. Disse områder blev bekræftet på topmødet i Santiago (2013), der førte til vedtagelse af EU-CELAC-handlingsplanen for 2013-2015.

Der blev organiseret tre møder om migration på højt plan mellem EU og CELAC, hvor følgende emner blev drøftet: økonomisk vækst og migration, menneskehandel, beskyttelse og integration af migranter, bekæmpelse af alle former for diskrimination, racisme og fremmedhad, frivillig tilbagevenden og reintegration. Der blev afholdt yderligere et ekspertseminar om nye migrationstendenser i november 2013.

I november 2012 godkendte det syvende møde på højt plan mellem EU og CELAC Kommissionens positionspapir om dialogens fremtid, der krævede en mere operativ og resultatorienteret tilgang. Det skal først og fremmest opnås gennem et styrket teknisk samarbejde på ekspertniveau; for det andet ved at tillade en mere operationel brug af de arbejdsgruppemøder, der afholdes Bruxelles, og endelig gennem en klarere styrende rolle for møderne på højt plan gennem et øget engagement fra medlemsstaternes side og bedre biregionale procedurer.

Operationelle aktiviteter inden for rammerne af dialogen gennemføres gennem et støtteprojekt på 3 mio. EUR finansieret af Kommissionen. Projektet har bidraget til at forbedre viden om migrationssituationen i regionen, herunder gennem udarbejdelse af migrationsprofiler for Peru, Ecuador, Jamaica og Nicaragua.

3.7. Migrationsdialog mellem AVS og EU

Migrationsdialogen mellem AVS og EU blev lanceret i juni 2010 gennem en fælleserklæring fra det fælles AVS-EU-Ministerråd. Dialogen er baseret på artikel 13 i Cotonouaftalen. I maj 2011 blev det besluttet at uddybe dialogen yderligere og særligt fokusere på overførsler, visa¹⁶ og tilbagetagelse med det specifikke mål at styrke de operationelle aspekter af AVS-EU-samarbejdet om disse spørgsmål.

I 2012 fandt der en række ekspertmøder sted i Bruxelles om overførsler (februar 2012), visa (februar 2012) og tilbagetagelse (april 2012) samt møder på højt embedsmandsplan. Henstillinger om overførsler, visa og tilbagetagelse blev godkendt på ministerniveau i juni 2012 af det fælles AVS-EU-Ministerråd i Vanuatu. I 2014 er der planlagt en konkret opfølgning på spørgsmål som visa, overførsler og tilbagetagelse, navnlig via et støtteprojekt

¹⁶ I denne rapport henviser "visa" til visum til kortvarigt ophold til ophold på højst 90 dage for hver periode på 180 dage.

på 10 mio. EUR finansieret af EU. Ulovlig migration og menneskehandel vil indgå i dialogen som nye emner.

På trods af de opnåede fremskridt kompliceres migrationsdialogen mellem AVS og EU af det forhold, at landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet udgør makroregioner, som er i meget forskellige situationer, hvad angår EU's migrationspolitikker, og deres tilsagn inden for rammerne af denne dialog er varierende.

3.8. Opnåede erfaringer

Det er lykkedes alle syv regionale dialoger at skabe en platform for dedikeret politisk debat med grupper af tredjelande, og de har alle bidraget til at forbedre de overordnede politiske relationer med disse lande. De operationelle resultater er imidlertid blandede. For helt at lykkes skal en proces bakkes op af politisk vilje til at komme videre både fra EU's og partnerlandenes side samt en evne til at fremvise konkrete resultater, som kan skabe tillid blandt parterne. Der opnås fremdrift, når en gruppe dedikerede medlemsstater tager medansvar for at drive dialogprocessen fremad, hvilket f.eks. er tilfældet for Pragprocessen eller Rabatprocessen. En alternativ model, som også kan give resultater, er, når Kommissionen har en veldefineret og ledende rolle i processen, som det er tilfældet i det østlige partnerskabs panel om migration og asyl.

Det er også nødvendigt med en yderligere indsats for at sikre mærkbare operationelle resultater, herunder ved at styrke bestræbelserne på at planlægge og gennemføre aktiviteter på prioriterede områder og ved regelmæssigt at overvåge de iværksatte foranstaltninger.

Flere regionale dialoger lider under et manglende engagement fra medlemsstaternes side. Medlemsstaterne deltager ikke altid tilstrækkelig talrigt i møder og er ofte ikke tilstrækkelig aktive. Når en dialog har mistet noget af sin fremdrift, bør der gøres en indsats for at genoplive platformen ved at organisere færre og mere målrettede møder og give mulighed for mere generelle drøftelser mellem deltagerne. Indsatsen skal imidlertid skabe merværdi. Hvis det på trods af flere forsøg ikke kan opnås, bør muligheden for at afbryde visse dialoger også overvejes i samråd med de implicerede parter under hensyntagen til migrationsdialogens rolle i den bredere politiske dialog med den pågældende region. Dialogprocessen bør forvaltes med den nødvendige fleksibilitet for at modsvare ændrede prioriteter og sikre, at møderne svarer til egentlige prioriteter for både EU og partnerlandet. Når det overvejes at indlede nye dialoger, bør der være større fokus på midlertidige initiativer end på at indføre nye permanente processer.

4. GLOBALE PROCESSER

I overensstemmelse med Lissabontraktaten - som er en enestående mulighed for at give EU et helt nyt grundlag og udfolde sit fulde potentiale globalt - har EU engageret sig aktivt i drøftelser i 2012 og 2013 om international migration og udvikling og global migrationsforvaltning. Inden for de forskellige regionale og globale samarbejdsrammer har EU fremmet den partnerskabsbaserede SSMM-metode. Endvidere har EU støttet, godkendt og bidraget til den internationale diskussion om sammenhængen mellem migration/udvikling og migration/klimaændringer, som tager sigte på at maksimere de positive virkninger, som migration og mobilitet har på udvikling og fattigdomsbekæmpelse, samtidig med at der skabes en forbindelse mellem migration og strategier for tilpasning til klimaændringer. En beslutning fra konferencen mellem parterne i De Forenede Nationers rammekonvention¹⁷ om klimaændringer (UNFCCC) om foranstaltninger til håndtering af tab og skader som følge af

¹⁷ Beslutning 3/CP.18 in FCCC/CP/2012/8/Add.1.

klimaændringer i udviklingslande anerkender det arbejde, der er gjort for at fremme forståelsen for og kendskabet til tab og skader, herunder hvordan klimaændringer påvirker migrationsmønstre, fordrivelse og menneskelig mobilitet.

EU er også stærkt engageret sammen med UNHCR og i internationale drøftelser eller initiativer om international beskyttelse og har styrket samarbejdet med IOM gennem et strategisk partnerskab i 2012.

EU har finansieret en række projekter med fokus på støtte til initiativer på globalt niveau. F.eks. er der sammen med ILO lanceret et program til 4,2 mio. EUR, "Global Action Programme on Migrant Domestic Workers and their Families", som har støtte til gennemførelsen af ILO-konventionen om hushjælp som et af sine mål.

4.1. Dialogen på højt plan om international migration og mobilitet

EU spillede en central og betydningsfuld rolle i forberedelserne til den anden dialog på højt plan om international migration og udvikling, som blev afholdt den 3.-4. oktober 2013 under FN's Generalforsamling i New York. Under plenarforsamlingen fremsatte kommissær Cecilia Malmström en erklæring på vegne af EU og medlemsstaterne. Det lykkedes FN's dialog på højt plan at forny og styrke det politiske engagement med hensyn til international migration og udvikling. Den deraf følgende erklæring viste, at det internationale samfund er i stand til at nå til politisk enighed om migrations- og udviklingsspørgsmål, f.eks. ved klart at fastslå behovet for at inddrage migration på udviklingsdagsordenen efter 2015, og det vidner om de positive fremskridt, der er gjort i de seneste år på et område, hvor dialog hidtil ikke har båret frugt.

4.2. Det Globale Forum for Migration og Udvikling

På samme måde spiller EU en aktiv rolle i relation til Det Globale Forum for Migration og Udvikling, bl.a. ved at deltage i de forberedende nationale hold og ved at have påtaget sig en fremtrædende rolle i topmødet for Det Globale Forum for Migration og Udvikling i november 2012 (Port Louis). EU bidrager også aktivt i forberedelserne til det kommende topmøde for Det Globale Forum for Migration og Udvikling i Stockholm i maj 2014.

4.3. Erfaringer

SSMM gør det muligt for EU at tale med en stemme. Erfaringen fra dialogen på højt plan har vist, at EU er stærkere, mere synlig og mere effektiv i sine eksterne forbindelser, når alle EU-aktører og medlemsstaterne arbejder sammen på grundlag af en fælles analyse og vision.

Det vil være vigtigt at bygge på fremdriften fra dialogen på højt plan for at sikre konkrete og operationelle resultater på SSMM-topmødet i Stockholm i maj 2014 og videre frem, f.eks. hvad angår fremme af international arbejdskraftmobilitet, og i højere grad definere, hvordan betydningen af migration som udviklingsfaktor kan afspejles i udviklingsdagsordenen efter 2015.

5. VEJEN FREM: EN YDERLIGERE STYRKELSE AF DEN SAMLEDE STRATEGI FOR MIGRATION OG MOBILITET (SSMM)

På trods af de mange processer og aktiviteter inden for rammerne af SSMM og de betydelige fremskridt, der er opnået med at indarbejde SSMM-målene i EU's dialog og samarbejde med tredjelande, bør der være øget opmærksomhed om mulighederne for at gøre SSMM endnu mere effektiv og resultatskabende. I dette afsnit gennemgås nogle af vejene til at styrke SSMM både på politisk niveau og i forhold til gennemførelsesforanstaltninger.

5.1. Politikker

5.1.1. Migration, mobilitet og økonomiske vækst

Det potentiale, der ligger i at bruge ekstern migrationspolitik til at støtte medlemsstaternes bestræbelser på at sikre økonomisk vækst og konkurrenceevne, bl.a. ved at tiltrække og fastholde højt uddannede arbejdskraft, udnyttes stadig ikke fuldt ud.

Det bør overvejes, hvordan der kan gøres bedre brug af de forskellige instrumenter, der er udviklet inden for rammerne af SSMM, for fuldt ud at drage fordel af den rolle, som migration kan spille, når det drejer sig om at håndtere mangel på arbejdskraft og færdigheder i Europa. Der bør gøres en større indsats for bedre at organisere arbejdskraftmigration til EU og koordinere medlemsstaternes foranstaltninger, dvs. gradvist finde en bedre balance mellem nationale kompetencer - navnlig beslutninger om beskæftigelse af tredjelandsstatsborgere på en medlemsstats område - og behovet for at opbygge et stadig mere integreret arbejdsmarked i EU, som svarer til det stadig mere integrerede indre marked¹⁸. Det bør ligeledes overvejes, hvordan der gøres bedst brug af SSMM-instrumenterne for at fremme handelsrelateret mobilitet, navnlig hvad angår handel med tjenesteydelser ved fysiske personers tilstedeværelse på handelspartneres område (den såkaldte "modus 4" i den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser), samtidig med at det fastslås, at "modus 4" ikke er migration på permanent basis eller forsøg på at komme ind på værtslandets arbejdsmarked.

I den forbindelse bør mobilitetspartnerskabernes rolle understreges, når det gælder om at fremme personers mobilitet, f.eks. ved at lette tjenesteudbyderes mobilitet, udveksling af studerende, styrke kapaciteten til migrationsforvaltning i tredjelande, indføre programmer for cirkulær migration, styrke den sociale beskyttelse af lovlige migranter og om nødvendigt håndtere overførsel af sociale rettigheder mv.

At fremme udstedelse af visa til kortvarigt ophold kan have en række positive virkninger for udvikling i tredjelande, f.eks. forbedring af forretningsmuligheder og handelsforbindelser med EU og styrkelse af den mellemfolkelige kontakt.

Endvidere bør visumkodeksens potentiale udnyttes fuldt ud. Medlemsstaterne er stadig tilbageholdende med at udstede visa til flere indrejser med en lang gyldighedsperiode til hyppigt rejsende. Kommissionen vil i 2014 foreslå ændringer for at forbedre visumkodeksen, der bl.a. skal sikre, at EU's visumpolitik fremmer økonomisk vækst og kulturelle udvekslinger, ved yderligere at lette lovlige rejsendes indrejse i EU, samtidig med at der sikres et høj sikkerhedsniveau i EU.

Hvad angår operationelle foranstaltninger, har Kommissionen fortsat finansieret en række foranstaltninger, der tager sigte på at øge partnerlandenes kapacitet til at forvalte udvandring af arbejdskraft, bl.a. til Europa. F.eks. omfatter støtteprojektet (5 mio. EUR) til gennemførelse af Marokkos mobilitetspartnerskab en vigtig komponent, der skal styrke de relevante marokkanske myndigheders kapacitet til at sikre en bedre forvaltning af arbejdskraftmigration gennem et øget samarbejde med EU-partnerlande.

5.1.2. International beskyttelse

¹⁸ Det skal bemærkes, at Kommissionen den 18. november 2011 lancerede EU's indvandringsportal, som giver praktiske oplysninger til personer, der er villige til at migrere til en medlemsstat. Websitet blev lanceret på engelsk og fransk. I 2013 blev der tilføjet en spansk og en arabisk version, og fra 2014 vil der ligeledes være en portugisisk version. Se <http://ec.europa.eu/immigration>

Inddragelse af international beskyttelse og den eksterne dimension af asyl som en særlig tematisk prioritet i den reviderede SSMM har gjort det muligt at håndtere disse spørgsmål mere systematisk og strategisk gennem SSMM-dialoger og rammer. Mobilitetspartnerskabet med Marokko indebærer f.eks. støtte til de marokkanske myndigheder for at styrke det nationale asylsystem.

Selv om der er gjort fremskridt, er det nødvendigt med en yderligere indsats for at sikre, at alle politiske dialoger og samarbejdsrammer indarbejder denne dimension, og at samarbejdet med tredjelande med hensyn til forvaltning af asyl- og flygtningestrømme styrkes. Der bør være mere opmærksomhed om, hvordan EASO - ud over at trække på medlemsstaternes eksperter på asylområdet - kan bidrage til at forbedre asyl- og modtagelseskapaciteten i tredjelande, herunder inden for rammerne af mobilitetspartnerskaber, f.eks. ved om nødvendigt at anvende twinningsamarbejde.

På området international beskyttelse og asyl blev der inden for rammerne af Kommissionens instrumenter til udviklingsamarbejde lanceret over 15 nye projekter i 20 partnerlande i 2012-2013 til i alt 25 mio. EUR.

Endvidere har Kommissionen overvejet at arbejde for at fremme udviklingsfokusset i de regionale beskyttelsesprogrammer og samtidig bevare fokus på at styrke beskyttelseskapaciteten og asylsystemerne i partnerlande og regioner. Det fremgår af det regionale beskyttelsesprogram for Mellemøsten (Jordan, Irak og Libanon) (16 mio. EUR), som forventes lanceret i den nærmeste fremtid som et langsigtet svar på flygtningekriserne i regionen. Programmet vil ikke kun bidrage til kapacitetsopbygning med hensyn til flygtningebeskyttelse for lokale og nationale myndigheder, men vil også støtte den socioøkonomiske udvikling for både flygtninge og værtslande.

Der er behov for yderligere at forbedre de regionale beskyttelsesprogrammer som instrument betragtet, f.eks. for at afklare brugen af dem som et strategisk værktøj til at løse langvarige situationer og udvide beskyttelsesområdet i regioner af betydning for EU. Det skal sikre, at flygtninge kan sikres et passende beskyttelsesniveau, levebrød og eventuelt omfattes af en varig løsning. Det kunne omfatte en undersøgelse af den tætte forbindelse mellem manglende selvstændighed og øget sårbarhed over for beskyttelsesproblemer i værtslandet. Som nævnt i Kommissionens meddelelse om arbejdet i taskeforcen vedrørende Middelhavet af 4. december 2013¹⁹ vil nye regionale beskyttelsesprogrammer endvidere kræve langsigtet engagement og finansiering, hvis de skal nå deres mål, både fra EU og fra medlemsstaterne.

Endvidere afhænger de regionale beskyttelsesprogrammernes succes også af de forpligtelser, som de første asyllande påtager sig over for flygtninge ud over at yde første asylbeskyttelse. Det kan betyde en forpligtelse til at sikre effektiv beskyttelse, forbedre levevilkår for flygtninge og værtsbefolkninger, gennemføre selvstændighedsstrategier, støtte lokal integration eller accept af tilbagevenden efter sekundære flytninger.

Der er også behov for en mere strategisk anvendelse af genbosættelse og en bedre integration af genbosættelsesaktiviteter i EU's eksterne forbindelser. Koordinering af sådanne aktiviteter både politisk og praktisk på EU-niveau og mellem medlemsstaterne kunne utvivlsomt fremme den strategiske virkning af genbosættelse, navnlig da EU vil kunne udvide finansieringen til at omfatte flere pladser til genbosættelse/humanitær opholdstilladelse og stille finansieringen hurtigere til rådighed for at give mulighed for hurtige reaktioner i krisesituationer. I 2012 blev

¹⁹ COM(2013) 869.

i alt 4 930 flygtninge genbosat i EU²⁰. I bestræbelserne på at anvende genbosættelse mere effektivt kunne det overvejes, hvordan der kan sikres mere vidtrækkende forbindelser gennem partnerskab med første asyllande.

5.1.3. Migranternes menneskerettigheder

Beskyttelse af migranternes menneskerettigheder er en generel prioritet i EU's samarbejde med tredjelande. Det fremgår af de talrige projekter, der gennemføres inden for rammerne af SSMM med fokus på beskyttelse af migranter, herunder børn og sårbare grupper som asylansøgere, mod misbrug og krænkelse af menneskerettighederne, som f.eks. menneskehandel, og give dem muligheder ved at sikre effektive integrationspolitikker og bedre adgang til grundlæggende tjenester, som f.eks. lægehjælp. Beskyttelse af migranternes menneskerettigheder er en generel prioritet for en række EU-finansierede initiativer om migration. Der gennemføres en række målrettede foranstaltninger på dette område. F.eks. er Kommissionen i øjeblikket ved at lancere en globalt koordineret civilsamfundsforanstaltning sammen med Den Internationale Sammenslutning af Røde Kors med fokus på rettigheder for sårbare migranter og ofre for menneskehandel. Hvad angår retten til adgang til lægehjælp for migranter, herunder ulovlige migranter, indgik Kommissionen endvidere i 2012 en aftale om direkte tilskud med IOM om et projekt, der skal fremme sundhedsydelse til migranter, romaer og andre sårbare grupper²¹.

At beskytte migranter, herunder de mest sårbare som f.eks. kvinder og børn, mod udnyttelse og udelukkelse er et af de fem vigtigste indsatsområder i det flerårige strategipapir 2011-2013 for det tematiske program.

Der kan imidlertid stadig gøres en indsats for systematisk at inddrage menneskerettighedsspørgsmål i den politiske dialog med tredjelande. I rapporten om forvaltningen af EU's ydre grænser og virkningerne heraf for migranternes menneskerettigheder af 24. april 2013 fastslog FN's særlige rapportør om migranternes menneskerettigheder, at beskyttelse af migranternes menneskerettigheder betragtes som en generel prioritet i SSMM. Den særlige rapportør udarbejdede en liste med henstillinger, som det vil være vigtigt at tage højde for i den fremtidige gennemførelse af SSMM. Der bør være konstant opmærksomhed om migranternes menneskerettigheder, navnlig børns og andre sårbare gruppers, og partnerlandene bør opfordres til at vedtage og gennemføre reformer, der sikrer en række menneskerettighedsstandarder for migranter.

I den periode, som rapporten dækker, var der også en betydelig udvikling i EU's menneskerettighedspolitik generelt. Den 25. juni 2012 blev der vedtaget en strategisk ramme for menneskerettigheder og demokrati²² - det første sæt principper og målsætninger for arbejdet med at fremme menneskerettigheder i hele verden. Endvidere vedtog Kommissionen i juni 2012 en meddelelse om "EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016", der tager sigte på at styrke koordinering, sammenhæng og samarbejde i indsatsen for at forebygge og bekæmpe menneskehandel og beskytte ofrene, også i den eksterne dimension²³.

²⁰ De 4 930 flygtninge blev genbosat i EU af 12 medlemsstater, nemlig Den Tjekkiske Republik, Danmark, Tyskland, Irland, Spanien, Frankrig, Litauen, Nederlandene, Portugal, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige (kilde: Eurostat).

²¹ Kommissionen medfinansierer 60 % (1,5 mio. EUR).

²² Rådets dokument 11855/12.

²³ COM(2012) 286.

5.1.4. Migration og udvikling

Den 21. maj 2013 vedtog Kommissionen meddelelsen "Optimere migrationens bidrag til udvikling"²⁴, der indeholder forslag til en mere ambitiøs tilgang til migration og udvikling, navnlig gennem SSMM og EU's udviklingspolitik, dagsordenen for forandring. Den foreslår en bredere tilgang til sammenhængen mellem migration og udvikling på EU-niveau med større opmærksomhed om syd-syd-migrationsstrømme, effektiv indarbejdelse af migration i de nationale udviklings- og fattigdomsbekæmpelsesplaner og inddragelse af flygtninge og andre fordrevne personer i den langsigtede udviklingsplanlægning. De væsentligste retningslinjer i meddelelsen blev godkendt i Rådets konklusioner af 23. september 2013, der omfatter en opfordring til alle udviklingsaktører til at indarbejde migrations- og mobilitetsspørgsmål i deres politikker og instrumenter.

Meddelelsen undersøgte og behandlede ligeledes sammenhængen mellem klimaændringer, miljøforringelse og migration, herunder betydningen af tilpasning til klimaforandringer og reduktion af katastroferisici, for at nedbringe fordrivelse²⁵.

I oktober 2013 vedtog Kommissionen EU's rapport om sammenhæng i udviklingspolitikken²⁶, der omfatter et kapitel om migrationsspørgsmål. Rapporten understreger merværdien af den reviderede SSMM som et værktøj til at sikre strategisk sammenhæng mellem interne politikker og partnerlandenes udviklingsprioriteter, bl.a. gennem mobilitetspartnerskaber og regionale dialoger. Den tilskynder ligeledes til yderligere bestræbelser for at sikre, at udviklingsspørgsmål i videst muligt omfang inddrages i EU's og medlemsstaternes politikker for arbejdskraftmigration og mobilitet. Yderligere foranstaltninger kan komme på tale for at øge indvandrersamfundenes rolle med hensyn til at fremme investeringer og vækst.

5.1.5. Tilbagesendelse og tilbagetagelse

Spørgsmål om tilbagesendelse og tilbagetagelse er en integreret del af SSMM. Effektiv tilbagesendelse (frivillig tilbagevenden eller tvangsmæssig tilbagesendelse) af ulovlige migranter er nøglen til at takle ulovlig indvandring og en forudsætning for en velforvaltet migration.

EU gør en indsats for at øge sit samarbejde med relevante tredjelande for at opbygge kapacitet vedrørende tilbagesendelse og tilbagetagelse. En række projekter er allerede blevet støttet for at opbygge kapacitet til at gennemføre tilbagetagelsesaftaler i lande som Georgien, Moldova, Ukraine, Sri Lanka og Pakistan. I mange andre partnerlande er det imidlertid nødvendigt at opbygge yderligere kapacitet, f.eks. med fokus på at forbedre de ansvarlige myndigheders mulighed for rettidigt at reagere på anmodninger om tilbagetagelse, identificere de personer, der ønskes tilbagesendt, og sørge for bistand til og reintegration af de personer, der tilbagesendes. Endvidere kunne der ydes teknisk bistand til tredjelande for at støtte deres bestræbelser på at indføre tilbagetagelsesaftaler med andre tredjelande. Asyl- og Migrationsfonden vil give mulighed for at fremskynde støtten på disse områder.

Det forhold, at EU mangler incitamentet til at sikre indgåelse og gennemførelse af tilbagetagelsesaftaler samt behovet for, at tredjelande samarbejder mere aktivt om tilbagesendelse, tilbagetagelse og reintegration, har været et centralt emne fra begyndelsen af

²⁴ COM(2013) 292.

²⁵ Disse resultater var i overensstemmelse med Kommissionens arbejdsdokument om klimaændringer, miljøforringelse og migration (SWD(2013) 138), der blev vedtaget den 16. april 2013 som led i EU's strategi for tilpasning til klimaændringer.

²⁶ SWD(2013) 456.

EU's politik på området tilbagesendelse og tilbagetagelse²⁷. I overensstemmelse med princippet om mere for mere bør alle forslag om forhandling af en tilbagetagelsesaftale ledsages af et relevant incitament. Generelt bør tilbagesendelse og tilbagetagelse altid være led i et afbalanceret og konsolideret tilbud fra EU's side til et tredjeland og ikke kun være knyttet til forbedrede mobilitetsbestemmelser, men også til andre politikområder som f.eks. handel (herunder "modus 4"), erhvervsliv og industri.

EU bør fortsat understrege overholdelse af grundlæggende rettigheder i forhandlinger om og gennemførelse af EU-tilbagetagelsesaftaler og fokusere på oprindelseslande, når nye forhandlingsdirektiver overvejes, herunder en omhyggelig sagsspecifik undersøgelse af merværdien og nødvendigheden af at forhandle tilbagetagelse af tredjelandsstatsborgere og statsløse på basis af en geografisk evaluering og risici for transit og ulovlig migration, samtidig med at de nødvendige incitamenter tilbydes.

5.1.6 Migration som et globalt fænomen

Migration er et globalt og komplekst fænomen. En velforvaltet migration må betragtes som et aktiv, der kan bringe velstand og økonomisk vækst. Der bør lægges vægt nødvendigheden af at udnytte de mange muligheder, som menneskelig mobilitet giver. For effektivt at takle de udfordringer, som migrationsfænomenet udgør, er det samtidig nødvendigt at håndtere de forskellige grunde til migration, bl.a. politiske ændringer og ustabilitet, stadig større velfærdsgab og klimaændringer.

Det er afgørende at indarbejde udenrigspolitiske aspekter i EU's migrationspolitik og sikre koblinger mellem de interne og eksterne dimensioner. Spørgsmål, der henhører under indre anliggender, skal indgå i EU's samlede udenrigspolitik for at fremme en styrket dialog og et styrket samarbejde med tredjelande. I den henseende bør samarbejde og koordinering mellem de forskellige aktører fremskyndes. De fordele, som EU-Udenrigstjenestens overblik over EU's eksterne forbindelser giver, og en eventuel deltagelse af EU-delegationerne bør udnyttes (se afsnit 5.2.1).

5.2. Gennemførelsesbestemmelser

5.2.1. EU-delegationernes rolle

Gennemførelsen af SSMM er et fælles ansvar for Kommissionen, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil og medlemsstaterne i overensstemmelse med deres respektive kompetencer ifølge traktaterne.

EU-delegationerne er kontaktpunkter for EU's tilstedeværelse i tredjelande og bør derfor spille en central rolle med hensyn til at gennemføre og koordinere EU-dialogen på lokalt plan i samarbejde med medlemsstaternes diplomatiske missioner. De spiller også en central rolle som eksternt repræsentation for EU's udenrigspolitik i forhold til tredjelande og multilaterale organisationer. Endvidere forvalter de eksternt bistand og programmer og projekter om udviklingssamarbejde.

Generelt bør EU-delegationerne involveres mere i analyser og rapportering om udviklinger i relation til asyl og migration i det land, hvor de er akkrediterede, for at fremme en løbende gennemførelse og yderligere udvikling af SSMM.

²⁷ Se f.eks. Kommissionens evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler fra 2011 (COM(2011) 76).

Deres rolle er vigtig for at sikre, at dialogen og samarbejdet styrkes på lokalt plan og sikre, at foranstaltningerne er i overensstemmelse med EU's generelle udenrigspolitik og eksterne samarbejdsprioriteter.

5.2.2. Medlemsstaternes engagement og fulde deltagelse

De foranstaltninger, der er omfattet af SSMM, fremmes og gennemføres af både EU-institutionerne og medlemsstaterne. For fuldt ud at udnytte potentialet inden for SSMM-rammerne og navnlig sikre, at SSMM-relaterede foranstaltninger er synlige, holdbare og effektive, er medlemsstaternes aktive inddragelse af afgørende betydning.

SSMM's ikke-bindende og fleksible karakter er en af fordelene ved denne ramme, og det giver bestemte medlemsstater mulighed for at samarbejde (i et vist omfang) på områder i lande eller regioner, hvor de har særlig kompetence. Denne fleksibilitet er imidlertid også tilgangens akilleshæl, da det nu og da er vanskeligt at sikre et afbalanceret og fuldstændigt tilbud til tredjelande, f.eks. i forbindelse med et mobilitetspartnerskab. Endvidere er der betydelige forskelle mellem medlemsstaternes deltagelse inden for de forskellige samarbejdsrammer. Fem medlemsstater deltager f.eks. ikke i et eneste af de hidtil indgåede mobilitetspartnerskaber. De fleste af de medlemsstater, der deltager i mobilitetspartnerskaber, har endnu ikke bidraget finansielt til gennemførelsen.

I den situation er det nødvendigt at overveje og drøfte, hvordan det kan sikres, at EU og medlemsstaterne fortsat kan tilbyde tredjelande reelle og afbalancerede partnerskaber. Det vil være nødvendigt at trække på de forskellige styrker, kapaciteter, finansieringskilder, kompetencer og forbindelser mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne. Medlemsstaterne opfordres til at intensivere deres indsats for at bidrage til mobilitetspartnerskaber både finansielt og gennem andre initiativer, som f.eks. reguleringsforanstaltninger eller lovgivningsmæssige foranstaltninger.

5.2.3. Finansiering af SSMM

Finansiering af SSMM inden for den flerårige ramme 2007-2013 har primært været sikret ved EU's eksterne samarbejdsinstrumenter. Navnlig har det tematiske program for migration og asyl bidraget væsentligt til gennemførelsen af mobilitetspartnerskaber, regionale dialoger og regionale beskyttelsesprogrammer. Andre tematiske programmer inden for EU's instrument til finansiering af udviklingssamarbejde og EU's stabilitetsinstrument har også bidraget. Migration indgår også i stadig større grad som et prioriteret spørgsmål i EU's geografiske samarbejdsinstrumenter. F.eks. blev der alene i 2012 inden for rammerne af bilaterale og regionale samarbejdsinstrumenter afsat over 90 mio. EUR til migrationsrelateret bistand til 25 lande.

Inden for rammerne af den nye flerårige finansielle ramme vil Kommissionen fortsat stille finansielle ressourcer til rådighed for gennemførelsen af SSMM, herunder nye midler fra området indre anliggender.

EU's nye instrumenter til udviklingssamarbejde vil fortsat yde støtte inden for rammerne af begge geografiske instrumenter (førtiltrædelsesinstrumentet, det europæiske naboskabsinstrument, instrumentet for udviklingssamarbejde, Den Europæiske Udviklingsfond) og tematiske fonde (navnlig migrations- og asylkomponenten i programmet vedrørende globale almene goder og udfordringer under instrumentet for udviklingssamarbejde). Finansiering under disse instrumenter er programmeret i overensstemmelse med EU's tilsagn om bistandseffektivitet og behørigt hensyn til partnerlandenes behov og prioriteter. Endvidere vil det kommende partnerskabsinstrument

også give mulighed for at finansiere migrationssamarbejde med højindkomstlande og vigtige strategiske partnere som Indien og Kina.

Ud over de eksterne støtteinstrumenter vil der også blive stillet finansiering til rådighed under den eksterne komponent af de nye midler fra området indre anliggender, Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed. Disse midler vil imidlertid væsentligst fokusere på initiativer, der ikke er udviklingsorienterede og væsentligst fokusere på gennemførelsen af de eksterne aspekter af EU's interne politikker, herunder på områder som tilbagesendelse og tilbagetagelse af ulovlige migranter.

Medlemsstaterne opfordres til at fremskynde deres finansielle bidrag til gennemførelsen af SSMM.

5.3. Geografisk prioritering

Siden 2012 anvendes SSMM-rammen og metoden generelt i forhold til alle relevante tredjelande. Det giver tilstrækkelig fleksibilitet til at udvikle passende prioriteter i takt med, at behovene opstår, og til at tilpasse EU-engagementet til partnerlandene i overensstemmelse med den eksisterende udenrigspolitik og asyl- og migrationsprioriteterne.

Princippet om geografisk balance er fortsat et relevant kriterie, som imidlertid bør fortolkes fleksibelt i lyset af EU's klart definerede strategisk interesse. Andre relevante kriterier er fortsat 1) et tredjelandes strategiske interesse med hensyn til tematiske områder i SSMM, herunder migrationspres og spørgsmål om tilbagetagelse og mobilitet, 2) generelle politiske forbindelser med et tredjeland, herunder overholdelse af menneskerettigheder, og generelle aspekter (handel, udvikling, sikkerhed, turisme osv.), 3) et tredjelandes interesse for - og institutionelle kapacitet til - at samarbejde, og 4) en klar vision for de forventede resultater. I den forbindelse er det afgørende at sikre en optimal udnyttelse af knappe ressourcer, hvilket kræver opstilling af klare prioriteter, bedre koordinering og mere fokus på foranstaltningerne.

Forslag til fremtidige SSMM-prioriteter fremgår af bilagene.

6. KONKLUSION

Det fremgår af denne rapport, at der i 2012-2013 er taget vigtige skridt henimod en mere konsolideret, sammenhængende ekstern migrations- og asylpolitik. Der er gjort betydelige fremskridt med at styrke de politiske forbindelser med tredjelande og regioner, f.eks. landene i det sydlige Middelhavsområde og landene i det østlige partnerskab. Der er ligeledes truffet foranstaltninger, der bidrager til institutionelle og lovgivningsmæssige reformer og kapacitetsopbygning i partnerlande. Navnlig har mobilitetspartnerskaber vist sig at være en sofistikeret bilateral ramme til at håndtere migrations- og asylspørgsmål på en måde, der gør samarbejdet gensidigt fordelagtigt.

Der skal imidlertid gøres mere for at forbedre de eksisterende rammer, initiativer og værktøjer. Det vil f.eks. være nødvendigt at se på nogle af de eksisterende dialogprocesser, gøre dem mere effektive, operative og afbalancerede i forhold til de tematiske prioriteter.

SSMM er fortsat et effektivt værktøj til at iværksætte en politisk dialog og et operationelt samarbejde med tredjelande og regioner. Kommissionen vil fortsat bidrage til at gennemføre SSMM og derved træffe foranstaltninger henimod en stærkere og mere sammenhængende optræden udadtil.

Det er imidlertid vigtigt at understrege, at SSMM kræver, at alle aktører deltager aktivt i henhold til deres behov og prioriteter. At opbygge stærke og tætte partnerskaber med

tredjelande baseret på gensidig tillid og fælles interesser kræver tid, engagement og udholdenhed - og beslutsomhed hos EU-aktørerne og medlemsstaterne til at spille deres legitime roller aktivt. I takt med at EU's eksterne migrations- og asylpolitik bliver stadig vigtigere vil et styrket samarbejde mellem medlemsstaterne, EU-Udenrigstjenesten, EU-agenturer og Kommissionen være afgørende for en succesrig gennemførelse af vores politikker.



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.2.2014
COM(2014) 96 final

ANNEXES 1 to 2

BILAG

til

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

**Rapport om gennemførelsen af den samlede strategi for migration og mobilitet
2012-2013**

BILAG I

– Mobilitetspartnerskaber –

	Indgået	Drøftelser i gang	Overvejes for 2014	Overvejes, når omstændighederne tillader det
Algeriet				X
Egypten				X
Libyen				X
Marokko	X			
Tunesien	X			
Jordan		X		
Libanon				X
Syrien				X
Armenien	X			
Aserbajdsjan	X			
Hviderusland			X	
Georgien	X			
Moldova	X			
Ukraine				X
Kap Verde	X			

Det kunne overvejes at indgå mobilitetspartnerskaber med følgende lande.

Algeriet: I forbindelse med de igangværende forhandlinger om en ny handlingsplan under den europæiske naboskabspolitik har Algeriet givet udtryk for interesse i at indlede en dialog om migration, mobilitet og sikkerhed med henblik på eventuelt at indgå et struktureret samarbejde med EU på migrationsområdet. Afhængig af, i hvilken grad Algeriet er indstillet på at indlede forhandlinger med EU om en tilbagetagelsesaftale, kunne en sådan ramme være et mobilitetspartnerskab.

Ukraine: Samarbejde om migration og mobilitet med Ukraine er allerede langt fremme, herunder inden for rammerne af visumdialogen mellem EU og Ukraine, men Ukraine har endnu ikke udtrykt interesse for at indføre et mobilitetspartnerskab med EU. Denne mulighed skal imidlertid overvejes i de kommende måneder afhængig af udviklingen i landet.

Hviderusland: På trods af de komplekse politiske forbindelser mellem EU og Hviderusland på grund af menneskerettighedsspørgsmål er der samarbejdsområder, der kunne danne

udgangspunkt for en kommende dialog, f.eks. menneskehandel, grænseforvaltning og asyl. Endvidere kunne flere spørgsmål, der er relevante for Hviderusland¹, behandles inden for rammerne af SSMM.

¹ Europa-Parlamentets dokument 2013/2036.

BILAG II

– Fælles dagsordener for migration og mobilitet –

	Indgået	Drøftelser i gang	Overvejes for 2014	Overvejes, når omstændighederne tillader det
Kina				X
Indien		X		
Indonesien			X	
Nigeria		X		
Sydafrika			X	
Ghana				X
Kasakhstan			X	
Brasilien			X	

Det antal lande, der kunne komme på tale med henblik på SSMM, er i princippet meget større end for mobilitetspartnerskabers vedkommende, og prioriteringen er mere kompliceret. Potentielle kandidater omfatter EU's strategiske partnere samt partnere, der repræsenterer en specifik EU-interesse på et af SSMM's fire prioriterede tematiske områder. Udvælgelsen af prioriterede SSMM-partnere bør ske på baggrund af overvejelser om den politiske og økonomiske prioritet og gennemførlighed samt muligheder og begrænsninger, hvad angår finansielle og menneskelige ressourcer.

I det perspektiv bør det bilaterale samarbejde fortsættes med lande af interesse for EU med hensyn til at sikre økonomisk vækst. I overensstemmelse med Rådets konklusioner om SSMM af 29. maj 2012 bør der gives prioritet til strategisk vigtige lande langs migrationsruterne og oprindelses- og transitlande, herunder lande der har fælles interesser med EU og medlemsstaterne og er rede til at forpligte sig gensidigt med disse.

Følgende SSMM-lande kunne overvejes:

Kina: EU har en erklæret interesse i at fremskynde samarbejdet med Kina vedrørende tilbagesendelse og mobilitet. Indførelsen af en SSMM ville yderligere lette og strukturere dialogen og skabe en platform for et konkret og stærkt påkrævet samarbejde om migrations- og mobilitetsspørgsmål. Med den økonomiske udvikling bliver Kina et stadig vigtigere bestemmelsesland for (lovlige og ulovlige) migranter og står over for store udfordringer med at udvikle de nødvendige lovgivningsmæssige og politiske svar. Det giver et potentielt grundlag for udveksling og samarbejde med EU, også ud over de aktuelle spørgsmål om visa og tilbagetagelse.

Indonesien: Indonesien er et prioriteret land for EU på grund af landets størrelse, demografi, økonomi og geopolitiske relevans. Indonesien indgår fint i den opståede diskurs om udarbejdelse af migrations-, mobilitets- og visumpolitikker som middel til at fremme den økonomiske vækst. Det er nødvendigt at formulere et svar på Indonesiens spørgsmål og

anmodninger med hensyn til status for Schengenvisa og indlede en relevant og struktureret udveksling af oplysninger i den henseende. En SSMM ville skabe passende rammer for at undersøge sådanne konkrete spørgsmål og samtidig give en generel platform til en meningsfuld politikudveksling og målrettet udvikling af projekter og andre foranstaltninger.

Sydafrika: Der er allerede indledt en lokal migrationsdialog med Sydafrika, og der er mulighed for yderligere at uddybe dette samarbejde. Sydafrika har visse træk, der kan sammenlignes med EU's situation. Faktisk er Sydafrika væsentligst bestemmelsesland for arbejdstagere og asylansøgere fra nabolandene. Denne situation har givet anledning til Sydafrikas anmodning om udveksling af bedste praksis med henblik på at styrke landets kapacitet til at forvalte disse strømme. Der kunne f.eks. fokuseres på at fremme mobiliteten for visse kategorier af rejsende og styrke landets kapacitet på området international beskyttelse og forvaltning af arbejdskraftmigration.

Ghana: Ghana har allerede fået tilbudt et mobilitetspartnerskab af "første generation" og giver anledning til et betydeligt migrationspres på EU. Der er også betydelige muligheder for samarbejde om migration og udvikling, da landet i stigende grad bliver et regionalt knudepunkt for migration og anerkender betydningen af migration i sin udviklingsdagsorden. Muligheden for at iværksætte en SSMM blev allerede drøftet med Ghanas myndigheder i 2012, men der er ikke siden modtaget bekræftende feedback. Landet står stadig i tabellen p.m., men en yderligere proaktiv EU-indsats anbefales ikke.

Kasakhstan: Kasakhstan er en nøglepartner for EU i Centralasien. EU ønsker at udbygge samarbejdet og kontakterne med Kasakhstan gennem forhandlingerne om den nye styrkede partnerskabs- og samarbejdsaftale. EU ønsker også at fremme udvekslinger og forbedre de mellemfolkelige kontakter mellem Kasakhstan og EU gennem forskellige programmer, hvor mobilitet for personer er et vigtigt element. Kasakhstan har ved flere lejligheder udtrykt interesse for yderligere at styrke samarbejdet om migrationsspørgsmål.

Brasilien: Et øget bilateralt samarbejde med Brasilien giver muligheder for begge parter. Inden for rammerne af det strategiske partnerskab mellem EU og Brasilien er begge parter enige om at fremskynde samarbejdet om økonomiske spørgsmål, herunder konkurrenceevne og investeringer. I den henseende er EU og Brasilien ved at afslutte en handlingsplan, som omfatter foranstaltninger, der tager sigte på at fremme mobiliteten for forskere, studerende og iværksættere mellem Brasilien og EU. Brasilien er på listen over prioriterede lande, med hvilke EU bør udvikle mere konkrete partnerskaber og identificere specifikke samarbejdsområder om menneskehandel. Brasilien er på nuværende tidspunkt i gang med at revidere sin lovgivning om migration, samtidig med at migrationstendenserne mellem Brasilien og EU ændrer sig og giver en særlig interessant mulighed for et styrket samarbejde.

Det hænder, at en regional tilgang sikrer en mere effektiv ressourceanvendelse og markant bedre politiske resultater, end det ville være muligt gennem en bilateral dialog og et bilateralt samarbejde. I den forbindelse giver det nyligt etablerede silkevejspartnerskab med henblik på migration mulighed for at styrke dialogen og samarbejdet om forvaltning af migrationsstrømme med en række store oprindelses- og transitlande, herunder Iran og Pakistan, og samarbejdet med disse lande bør derfor fremskyndes inden for en regional tilgang. På samme måde gælder det, at i stedet for at fremskynde det bilaterale samarbejde med individuelle østafrikanske lande, f.eks. Kenya som tager imod et stort antal flygtninge, vil iværksættelse af en målrettet regional dialogproces inden for rammerne af dialogen mellem EU og Afrika med lande langs den østafrikanske migrationsrute være mere realistisk på nuværende tidspunkt på grund af de omskiftelige ulovlige bevægelser og nødvendigheden af at forebygge og bekæmpe menneskesmugling og menneskehandel fra Afrikas Horn på en overordnet og effektiv måde.