



Strasbourg, den 13.6.2017
COM(2017) 350 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET

Fjerde statusrapport om rammen for partnerskaber med tredjelande som led i den europæiske dagsorden for migration

DA

DA

1. Indledning

Partnerskabsrammen under den europæiske dagsorden for migration blev lanceret for et år siden¹ som EU's samlede tilgang til håndtering af udfordringerne ved irregulær migration og de grundlæggende årsager hertil som led i det bredere samarbejde med vores partnere.

Et år efter har partnerskabsrammen ført til en bedre koordinering af EU's og medlemsstaternes holdninger og indsats over for tredjelande. Samarbejdet er gået ind i en ny fase med de fem prioriterede lande, der blev udpeget i juni sidste år², men også med en lang række oprindelses- og transitlande i både Afrika og Asien.

I løbet af et år³ har adskillige partnerlande vedtaget eller revideret migrationsstyringsstrategier og -lovgivning i samarbejde med EU. Europæiske migrationsforbindelsesofficerer befinder sig i øjeblikket i 12 partnerlande. Samarbejdet inden for bekæmpelse af menneskesmugling er blevet optrappet, bl.a. med støtte fra den europæiske grænse- og kystvagt og Europol. For at lette tilbagesendelserne er der blevet truffet foranstaltninger, bl.a. gennem forhandlinger om tilbagesendelsesaftaler eller andre former for standardprocedurer med forskellige lande. På EU's initiativ er der indført nye formater for regionalt samarbejde mellem oprindelses- og transitlande. Der foreligger nu et etableret partnerskab med Den Internationale Organisation for Migration med henblik på at tilrettelægge støttet frivillig tilbagevenden og reintegration i Afrika syd for Sahara samt tættere samarbejde med De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR). Dette politiske engagement bakkes op af EU's trustfond for Afrika⁴ med 118 godkendte projekter til en værdi af næsten 1,9 mia. EUR i alt.

I de fleste tilfælde har dette givet mulighed for at bygge videre på EU-medlemsstaternes og partnerlandenes fælles interesser og ansvar hvad angår bekæmpelse af irregulær migration, hvor det ofte har været nødvendigt at overvinde rodfæstede forskelle. Der har dog været modgang, og i visse tilfælde er der på ny opstået langvarig modstand mod samarbejde.

I denne fjerde statusrapport redegøres der for de vigtigste udviklingstendenser og fremskridt, der er sket siden marts 2017. Rapporten omfatter de skridt, der er taget med hensyn til den centrale Middelhavsroute, hvor EU har øget sin indsats betydeligt, navnlig med Libyen, i overensstemmelse med Maltaerklæringen⁵ og den fælles meddelelse af 25. januar 2017⁶. Herudover indgår der ét år efter gennemførelsen af partnerskabsrammen i rapporten også en redegørelse for de indhentede erfaringer, de vigtigste tilbageværende udfordringer og den kurs, der bør følges for at opnå alle de mål, som er fastsat i partnerskabsrammen, og som er bekræftet af Det Europæiske Råd⁷.

¹ Meddelelse om oprettelsen af en ny ramme for partnerskaber med tredjelande som led i den europæiske dagsorden for migration (COM(2016) 385 final af 7.6.2016).

² Niger, Nigeria, Senegal, Mali og Etiopien.

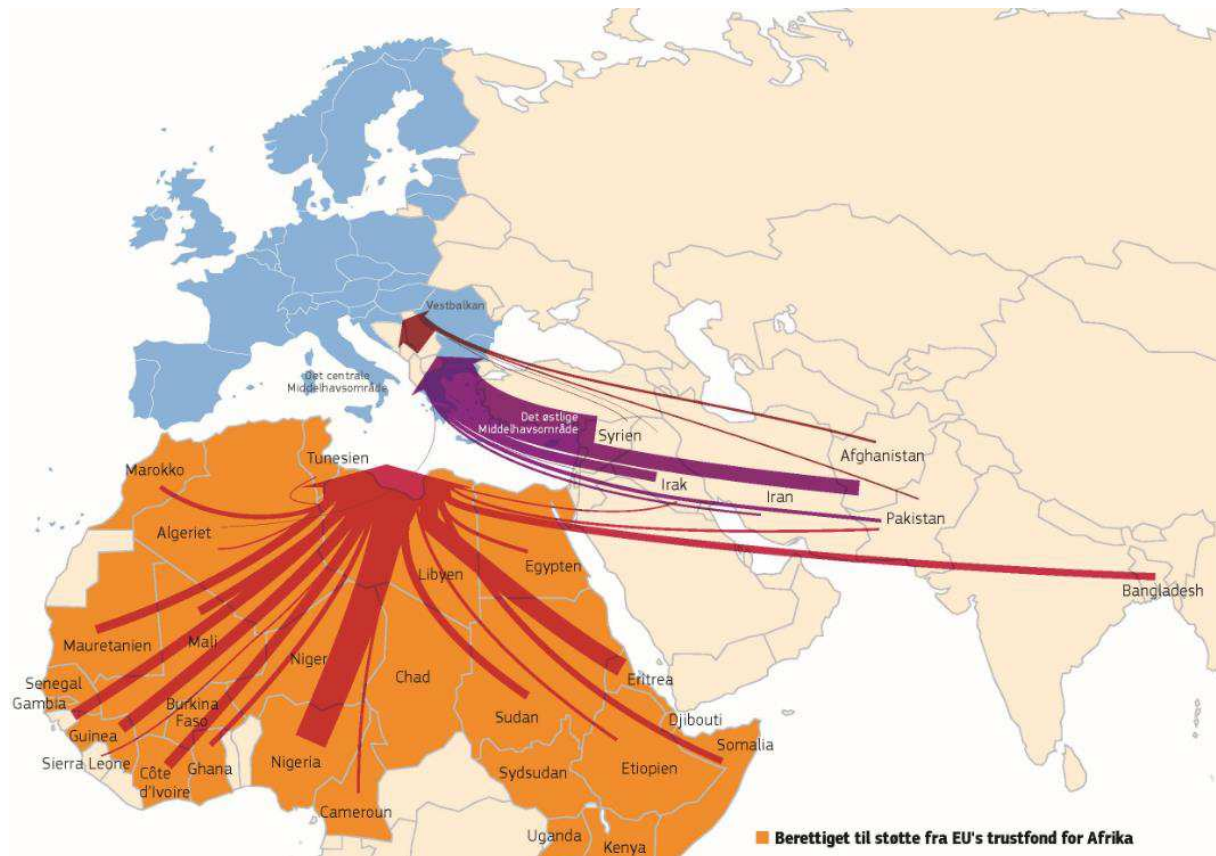
³ COM(2016) 700 af 18.10.2016, COM(2016) 960 af 14.12.2016 og COM(2017) 205 af 2.3.2017 hhv.

⁴ Kommissionens afgørelse C(2015) 7293 final – EU's Nødtrustfond for Stabilitet og Håndtering af de Grundlæggende Årsager til Migration og til Fordrivelse af Personer i Afrika (EU's trustfond for Afrika).

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>.

⁶ JOIN(2017) 4 final af 25.1.2017 – Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet: "Migration via den centrale Middelhavsroute — Forvaltning af migrantstrømmene og redning af menneskeliv".

⁷ I Rådets konklusioner af 28. juni 2016, 20. oktober 2016 og 15. december 2016.



Figur: Vigtigste oprindelseslande for irregulær migration fra Afrika og Asien (Kilde: Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning)⁸.

2. Fremskridt og resultater

2.1 Prioriterede lande

Niger

Samarbejdet med Niger er et symbol på, hvad der gennem partnerskabsrammen kan opnås med et transitland. Nigers regering har fra starten været en proaktiv og konstruktiv partner. EU og medlemsstaterne har med en klar arbejdsfordeling og en gensidigt forstærkende støtte nøje koordineret deres tiltag for at hjælpe Niger med at nå de for landet fastsatte mål. Styrket grænseforvaltning, en mere strategisk tilgang til irregulær migration, bl.a. øget bekæmpelse af menneskesmugling, bistand til migranter og skabelse af alternative økonomiske muligheder for lokalsamfund på transitruterne har været målområderne for det fælles arbejde inden for rammerne af partnerskabet.

Nigers regering har indført en sammenhængende migrationspolitik med en klar strategisk ramme, der fremmer samarbejdet med EU og medlemsstaterne. Gennemførelsen af den kortsigtede handlingsplan til bekæmpelse af migranternes netværk i Agadez-regionen skrider fremad og er fuldt ud finansieret, bl.a. med støtte fra medlemsstaternes bilaterale programmer⁹. Hertil kommer indsatsen mod menneskehandel, idet menneskesmuglere bruger

⁸ De anvendte betegnelser og præsentationen af materialet på dette kort er ikke udtryk for nogen meningstilkendegivelse om landes, territoriers, byers eller områders eller deres myndigheders retlige status eller om deres grænseområder eller grænser.

⁹ Som f.eks. Tysklands støtte til udstyr og Italiens hjælp med at oprette en fælles dataudvekslingsplatform.

samme ruter til at fragte deres ofre til Libyen. Regeringen har desuden lagt sidste hånd på en langsigtet national migrationsstrategi, der ventes vedtaget i juli sammen med handlingsplanen.

Dette strategiske samarbejde har beroet på en fælles drøftelse af prioriteter og operationelle tiltag. Den 1. juni blev der på det andet møde i "Cadre de Concertation"¹⁰ opnået enighed om en kombination af foranstaltninger til at styrke det fælles arbejde mellem EU og Niger, fremskynde gennemførelsen af projekter og sikre effektive kommunikationstiltag. Et fælles efterforskningshold med støtte fra EU's trustfond for Afrika har været operationelt siden marts 2017 for at fremme tiltag mod smuglernetværk. Holdet har som første aktiviteter fokuseret på kapacitetsopbygning, navnlig undervisning i efterforskningsteknikker, og oplevede sin første succes, da det optrævlede et netværk af migrantsmuglere i Tchín-Tabaraden.

De nigerske myndigheder har med foreløbigt 18 operationer i 2017 ligeledes optrappet grænsekontrollen og håndhævelsetiltagene mod menneskehandel, hvilket har ført til mere end 30 anholdelser, omkring 20 domme samt konfiskering af køretøjer, der anvendes til menneskesmugling. Der er klare beviser for, at kontrolforanstaltningerne i en vis udstrækning har virket, når det gælder om at forhindre migrantsmugling langs de vigtigste migrantruter. Af den overvågning, som Den Internationale Organisation for Migration har foretaget på de to vigtigste migranttransitruter, fremgår det, at antallet af migranter, der siden maj 2016 har krydset disse grænseovergangssteder til Libyen, er støt faldende. Antallet af ankomende migranter i de første fire måneder af 2017 (over 51 000) overstiger antallet af udrejsende migranter (over 22 000)¹¹. Det registrerede fald er dog ikke ensbetydende med en én-til-én-reduktion af den overordnede tilstrømning til Libyen, eftersom der opstår nye ruter, der omgår den styrkede grænsekontrol. Disse nye ruter er vanskeligere at benytte og mere risikable, hvilket fører til højere priser, som smuglerne forlanger for transport, samt større risici for migranterne.

Behovet for mere analyse af alternative ruter førte i maj 2017 til oprettelsen af en fælles informationsplatform, der ledes af de nigerske myndigheder, og som samler EU, interesserede medlemsstater og Den Internationale Organisation for Migration. Denne platform vil udveksle statistiske oplysninger, identificere tendenser, udvikle risikoanalyser og foreslå operationelle løsninger. Det første platformsmøde fandt sted den 16. maj. Platformens arbejde vil blive understøttet af en forbindelsesofficer, som vil blive udsendt fra Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning til Niamey i juli.

Den vellykkede bekæmpelse af menneskesmugling og -handel har øget behovet for støtte til bæredygtige økonomiske alternativer for befolkningen i Agadez-regionen som erstatning for faldende indtægter fra ulovlige aktiviteter. Oprettelsen af EU-kontoret i Agadez har sikret en hurtigere vurdering af behovene på stedet samt øget synligheden af EU-tiltag.

Den støttede frivillige tilbagevenden fra Niger er taget til med koordineret EU-støtte¹². Pr. 9. juni 2017 havde mere end 2 640 migranter modtaget støtte hertil (herunder 175 nigerere). EU vil fortsat støtte dette arbejde. I april 2017 blev der som led i et bredere regionalt initiativ under EU's trustfond indgået kontrakt for et yderligere projekt på 15 mio. EUR.

¹⁰ Dette møde ledes i fællesskab af Nigers indenrigsminister og chefen for EU's delegation og samler relevante ministerier, EU's mission til opbygning af civil kapacitet i Niger (EUCAP Sahel Niger), medlemsstaterne på stedet, EU's ansvarlige agenturer samt aktører, der er beskæftiget med migration, såsom Den Internationale Organisation for Migration. Regionalrådet for Agadez deltager nu også i møderne.

¹¹ Dette skal sammenlignes med næsten 334 000 udrejsende og 111 000 ankomende migranter i 2016.

¹² I 2015 bistod Den Internationale Organisation for Migration 1 595 migranter fra tredjelands og 126 nigerere med at vende tilbage til deres samfund; dette antal mere end fordobledes i 2016, hvor der ved hjælp af støttet frivillig tilbagevenden blev sendt 4 788 tredjelandstatsborgere og 301 nigerere tilbage.

Næste skridt:

- Støtte gennemførelsen af den nationale migrationsstrategi.
- Forbedre overvågningen af migrationsstrømmene og bistå Niger med at træffe passende foranstaltninger mod nye migrationsruter.
- Støtte Nigers kapacitet til at efterforske og retsforfølge migrantsmulgere, bl.a. ved at fremme samarbejdet med Europol og Eurojust.
- Fortsat fremme støttet frivillig tilbagevenden.
- Udsende en forbindelsesofficer fra Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning til Niamey.
- Gennemføre de godkendte projekter for at imødekomme de økonomiske behov i samfund, der mister indtægter fra smuglerøkonomien.

Nigeria

Nigeria spiller som et vigtigt oprindelsesland en central rolle, når det gælder om at håndtere migrationsstrømmene ind i Europa. Nigerianerne har siden 2016, hvor der blev registreret i alt 37 809 irregulære indrejser, udgjort den vigtigste nationalitet blandt ankomne migranter. I de første fire måneder af 2017 er der på irregulær vis allerede ankommet 5 253 nigerianere til EU, hvilket samlet er den største gruppe af samme nationalitet. Nigeria er fortsat det vigtigste oprindelsesland uden for EU, når det drejer sig om ofre for menneskehandel registreret i EU¹³, hovedsageligt kvinder og piger, der handles med henblik på seksuel udnyttelse.

Samarbejdet inden for tilbagetagelse er i form af forskellige bilaterale samarbejdskanaler med en række medlemsstater og EU relativt positivt sammenlignet med andre lande i regionen. I 2016 var Nigeria den vigtigste destination for de af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtnings gennemførte fælles tilbagesendelsesoperationer (14 i 2016 og 6 i 2017 indtil videre). Nigerianske forbindelsesofficerer er ligeledes udsendt til Italien for at fremme identificeringen af irregulære migranter. Resultaterne af dette samarbejde er dog fortsat begrænsede, med en gennemsnitlig tilbagesendelsesprocent på 26,4 % i 2016, der i høj grad er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. De nigerianske myndigheder mangler desuden stadig at udstede rejsedokumenter for de irregulære migranter, som fik deres nigerianske nationalitet bekræftet ved en undersøgelsesmission til forskellige medlemsstater i slutningen af 2016. På den anden side arbejder Nigeria tæt sammen med Den Internationale Organisation for Migration for at fremme støttet frivillig tilbagesendelse af egne statsborgere fra Niger og Libyen, hvor der i 2017 indtil videre er blevet sendt 1 786 personer sikkert tilbage.

For at forbedre det gensidige samarbejde inden for tilbagesendelse og sikre en ramme, der er tilgængelig for samtlige medlemsstater, er Nigeria med EU blevet enige om at indlede forhandlinger om en tilbagetagelsesaftale med EU. Efter den første forhandlingsrunde i oktober 2016 blev der planlagt en anden runde i december 2016, som dog blev aflyst i sidste øjeblik, og der mangler stadig at blive fastsat en ny dato.

Samarbejdet med Nigeria bør desuden optrappes i betragtning af kriminelle organisationers stigende aktivitet inden for handel med nigerianske kvinder og piger til seksuel udnyttelse samt for yderligere at styrke grænseforvaltningen og bekæmpelsen af menneskesmugling. Fra og med marts 2017 er der via EU's trustfond blevet iværksat seks projekter, der bl.a. vedrører modstandsdygtighed, tilbagesendelse, reintegration og stabilitet i Nigeria. De første resultater

¹³ Rapport fra 2016 fra efterretningsfællesskabet mellem Afrika og Frontex.

var bl.a. istandsættelsen af vandforsyningsinfrastrukturer til 5 000 personer og overflytningen af 6 000 unge piger til sikre områder i Gombe og Borno.

EU og medlemsstaterne bør fortsætte deres bestræbelser på at gå videre med partnerskabet med Nigeria. Nigeria er en strategisk partner i Afrika, når det drejer sig om investering, sikkerhed og migration, og indgåelsen af en effektiv tilbagetagelsesaftale vil udgøre et klart tegn på forpligtelse over for dette brede og strategiske partnerskab. For at bekræfte denne forpligtelse og fremskynde forhandlingerne inden for en bredere ramme for samarbejde om alle aspekter af migrationsstyring vil en fælles EU- og medlemsstatsmission på højt plan tage til Nigeria i juli. Den næste ministerdialog i september 2017 udgør en mulighed for at samle alle de forskellige arbejdsopgaver og integrere migration i et bredere samarbejde med EU.

Næste skridt:

- Yderligere styrke det bilaterale samarbejde inden for tilbagetagelse.
- Genoptage forhandlingerne om tilbagetagelsesaftalen.
- Sikre, at Europol og Eurojust inddrages i grænseoverskridende sager, der vedrører menneskehandel, herunder støtte til finansiel efterforskning, inden slutningen af 2017.
- Samle alle de forskellige arbejdsopgaver på området for investering, sikkerhed og migration med henblik på ministermødet med EU.

Senegal

Senegal er et vigtigt oprindelsesland for irregulære migranter, idet der i løbet af de første fem måneder af 2017 allerede er ankommet 3 410 personer til Italien ud over de 10 300 personer, der blev registreret i 2016.

Den veletablerede politiske dialog med Senegal om migration fortsatte på højt plan i april og juni 2017, hvor et udvidet samarbejde om migration blev drøftet med fokus på fire vigtige arbejdsopgaver, nemlig at håndtere grundlæggende årsager, forbedre grænseforvaltningen og folkeregistre, øge antallet af tilbagesendelser fra andre afrikanske lande (herunder Libyen) og fremme tilbagesendelser, navnlig af migranter, der er ankommet for nyligt via den centrale Middelhavsroute.

De senegalesiske myndigheders bestræbelser på at forbedre grænseforvaltningen har omfattet en omorganisering af grænsepolitiets tjenester og foranstaltninger til forbedring af adgangen til pålidelige migrationsdata. Handlingsplanen under den nationale migrationsstrategi ventes vedtaget i de kommende uger. Udvidelsen af den centrale fingeraftryksdatabase skrider frem med 6,5 millioner ud af 10 millioner registrerede borgere. Konsulater vil på mellemlang sigt have direkte adgang til denne database, hvilket vil fremskynde identificeringen. Senegal spiller ligeledes en væsentlig rolle i Rabatprocessens styringskomité.

Senegal har med støtte fra det EU-finansierede projekt fra Den Internationale Organisation for Migration for nyligt åbnet en ambassade i Niger og har bistået migranter, der gerne vil tilbage til Senegal. Antallet af støttede frivillige tilbagesendelser af senegalesiske borgere har med 823 fra Niger og 528 fra Libyen været stigende frem til den 9. juni 2017.

Det operationelle samarbejde om tilbagesendelser fra Europa er dog stadig minimalt. I 2016 steg antallet af afgørelser om tilbagesendelse (5 445 i forhold til 4 695 i 2015) væsentligt, men tilbagesendelsesprocenten faldt fra en i forvejen meget lav procentsats på 12,5 % til 9 %. Antallet af imødekomne anmodninger om konsulære rejsedokumenter er også faldet. Selv om

senegalesiske embedsmænd har været på mission i EU's medlemsstater, er opfølgningen på disse missioner hvad angår tilbagesendelser fortsat skuffende på grund af langsom behandling i Senegal og administrative vanskeligheder i EU-medlemsstaterne.

Der er også registreret få fremskridt med hensyn til oprettelsen af en risikoanalyseenhed inden for efterretningsfællesskabet mellem Afrika og Frontex, der vil gøre det muligt at styrke den fælles indsats mod menneskesmugling og -handel. Forhandlingerne om en samarbejdsaftale mellem Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og de senegalesiske myndigheder er afsluttet, og aftalen bør undertegnes så hurtigt som muligt.

Næste skridt:

- Oprette en risikoanalyseenhed inden for efterretningsfællesskabet mellem Afrika og Frontex i Senegal.
- Hurtigst muligt undertegne aftalememorandummet med Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning.
- Etablere et effektivt samarbejde om tilbagetagelse på grundlag af bedste praksis og med fokus på migranter, der er ankommet via den centrale Middelhavsroute.

Mali

Mali er fortsat et af de vigtigste oprindelses- og transitlande for migranter på vej til Europa. Med 10 270 irregulære indrejser i EU i 2016 (og 1 879 i de første fem måneder af 2017) ligger Mali blandt de ti oprindelseslande med det største antal irregulære migranter, der når frem til EU, og samtidig er landet en vigtig korsvej for migrationsstrømmene til Algeriet og Niger.

I betragtning af den følsomme politiske og sikkerhedsmæssige kontekst i landet har dialogen på højt plan med Mali været uafbrudt, bl.a. via den højtstående repræsentants/næstformandens deltagelse i ministermødet mellem EU og G5 den 5. og 6. juni, hvor EU bebudede at yde støtte til den nye grænseoverskridende indsatsstyrke mellem Mali, Burkina Faso, Niger og Chad til bekæmpelse af ulovlige aktiviteter og terrorisme. Der er inden for rammerne af EU's trustfond endvidere iværksat projekter til støtte for genindsættelse af maliske interne sikkerhedsstyrker samt til styrkelse af grænsekontrollen i det centrale Mali. To missioner yder som led i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik aktiv støtte til stabilisering gennem uddannelse, rådgivning og mentorarbejde. Dette har en positiv indvirkning på bekæmpelsen af smuglernetværk.

Ved en EU-mission til Mali blev der indsamlet oplysninger om en mulig afledning af strømmene, idet transitten gennem Agadez er faldet. Der arbejdes pt. på at gennemføre et EU-trustfondprojekt, der omfatter bevidstgørelsestiltag for at forhindre irregulær migration og yde de maliske myndigheder yderligere teknisk og operationel støtte med henblik på håndhævelse af love mod migrantsmugling og overvågning af transitruter.

Hvad angår tilbagetagsamarbejdet med Mali er der ingen tegn på fremskridt. I 2016 blev der i medlemsstaterne udstedt 3 695 afgørelser om tilbagesendelse af maliske statsborgere, mens der reelt kun fandt 180 tilbagesendelser til Mali sted, hvilket med en tilbagesendelsesprocent på 4,8 % er en af de laveste for tredjelande. Midlertidige data for 2017 tyder på et yderligere fald i år. De missioner, der fandt sted i 2016, har endnu ikke ført til tilbagesendelser, og samarbejdet med visse medlemsstater lader til at have været gået i stå siden slutningen af 2016.

De maliske myndigheder har gjort en indsats for at fremme den frivillige tilbagesendelse af maliske borgere, der er strandet i Niger og Libyen, og frem til den 9. juni 2017 havde 448 personer modtaget støtte hertil. En yderligere opbygning af de maliske konsulære tjenesters kapacitet vil gøre det muligt at støtte flere migranter med at vende tilbage.

En national høring om migration vil finde sted i juni med henblik på at udvikle den maliske nationale migrationsstrategi, der blev vedtaget i 2015. Høringen vil omfatte tættere kontakt med den maliske diaspora. Den nationale grænsestrategi, der er udarbejdet med støtte fra EU, blev vedtaget i maj, og den heraf omfattede handlingsplan vil træde i kraft med det samme.

Næste skridt:

- Fortsætte samarbejdet med at styrke indsatsen mod menneskesmugling og -handel.
- Yderligere fremme støttet frivillig tilbagevenden fra andre afrikanske lande.
- Sikre en effektiv tilbagesendelse af irregulære migranter, der er identificeret gennem ad hoc-missioner.
- Indføre effektive arbejdsmetoder med de maliske myndigheder til identificering og dokumentation af papirløse irregulære migranter.

Etiopien

I 2016 steg antallet af irregulære migranter fra Etiopien til 3 660, dvs. en stigning på 33 % i forhold til 2015 (2 735). Tilbagesendelsessamarbejdet var med en tilbagesendelsesprocent på 9,8 %, 1 475 afgørelser om tilbagesendelse og 145 reelle tilbagesendelser, der alle var frivillige, meget begrænset. Med 843 000 flygtninge er Etiopien også fortsat et stort værtsland for flygtninge.¹⁴

Der har fortsat været drøftelser på højt plan, navnlig i forbindelse med den højtstående repræsentants/formandens besøg i Addis Abeba i marts og i tilknytning til Somaliakonferencen den 11. maj.

Et projekt inden for rammerne af det regionale udviklings- og beskyttelsesprogram, som omfatter særlige foranstaltninger til beskyttelse af børn, sigter mod at bistå over 100 000 flygtninge samt deres værtssamfund. EU støtter desuden Etiopien med 90 mio. EUR, der er mobiliseret under EU's trustfond, hvilket gør Etiopien til en af de største modtagere af EU-støtte. Finansiering har gjort det muligt at tilgodese over en million landbrugere samt at udvikle et omfattende projekt om forbedret indsamling og vedligeholdelse af nationale oplysninger om migranter, asylansøgere og flygtninge i Etiopien.

Efter fortsat fornyet politisk engagement om at samarbejde inden for tilbagesendelse har EU foreslået et begrænset antal pilotprojekter vedrørende identificering og tilbagesendelse. De operationelle fremskridt har dog været meget langsomme og uden resultater efter 17 måneder.

En EU-mission på højt plan besøgte Etiopien den 6.-7. juni for at drøfte erfaringerne fra pilotprojekterne. Begge parter blev enige om, at projekterne kan omsættes til mere struktureret samarbejde. Efter at have drøftet, hvordan dette kan opnås, er det nu nødvendigt at begynde gennemførelsen så hurtigt som muligt.

Næste skridt:

- Sikre en hurtig udstedelse af rejsedokumenter fra de etiopiske konsulater samt en effektiv tilbagesendelse af migranter, der er omfattet af pilotprojektet.

¹⁴ UNHCR-data pr. 31. marts 2017.

- Hurtigst muligt oprette et effektivt struktureret samarbejde inden for identificering og tilbagesendelser.

2.2 Den centrale Middelhavsroute

Frem til den 10. juni 2017 ankom 61 285 personer via den centrale Middelhavsroute, hvilket er en stigning på omkring 25 % i forhold til samme periode i 2016. Ifølge Den Internationale Organisation for Migration er 1 562 personer frem til slutningen af maj omkommet til søs i år.

Som reaktion på denne igangværende krise er der med vedtagelsen af Maltaerklæringen og i overensstemmelse med den fælles meddelelse om den centrale Middelhavsroute¹⁵ fra januar blevet lagt større vægt på samarbejde med nordafrikanske partnere, navnlig Libyen.

Libyen, hvorfra de fleste migranter udrejser, er en vigtig partner, når det gælder om at forvalte migrationsstrømmene på den centrale Middelhavsroute. Det er transitland og bestemmelsessted for tusindvis af migranter, hvoraf mange er ofre for menneskehandel, tilhører sårbare grupper eller har behov for beskyttelse.

I overensstemmelse med den fælles meddelelse og Maltaerklæringen af 3. februar 2017 har EU uddybet sit arbejde med henblik på at støtte de libyske myndigheder og styrke deres migrationsstyringskapaciteter. Dette er en del af EU's bredere engagement til støtte for stabiliseringen af Libyen i overensstemmelse med den politiske proces, der styres af FN. Der gøres fortsat en diplomatisk indsats, og den 23. maj var EU vært for Libyenkvartettens¹⁶ andet møde, der var en opfølgning på det første møde i Kairo den 18. marts. Alle disse bestræbelser finder sted under udfordrende omstændigheder med en ustabil politisk og sikkerhedsmæssig situation i store områder af Libyen.

En samlet pakke på 90 mio. EUR blev i april vedtaget inden for rammerne af EU's trustfond med det formål at styrke beskyttelsen af migranter og flygtninge, støtte samhørigheden og den sociale og økonomiske udvikling i værtssamfund i Libyen og forbedre migrationsstyringen i hele landet. Gennemførelsen foretages gennem en række forskellige partnere¹⁷, og samtlige kontrakter er blevet indgået.

Dette har allerede givet Den Internationale Organisation for Migration mulighed for at øge sin støtte til frivillig tilbagevenden. Frem til den 9. juni 2017 er 4 582 migranter blevet sendt tilbage til deres oprindelseslande, sammenlignet med 2 775 i hele 2016.

De tre af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik omfattede aktiviteter – EUNAVFORMEDs Operation Sophia ("Operation Sophia"), EU's grænsebistandsmission i Libyen (EUBAM) og EU's forbindelses- og planlægningsenhed – arbejder fortsat aktivt sammen med de libyske myndigheder.

Operation Sophia bestræber sig fortsat på at ødelægge smuglernes forretningsmodel. Den har en afskrækkende virkning med hensyn til våbenembargoen og forbedrer den overordnede søfartssikkerhed og kendskabet til, hvordan smuglernetværk fungerer. Operationen yder sammen med Seahorse-programmet og de italienske myndigheders indsats fortsat uddannelse, udstyr og kapacitetsopbygning til den libyske kystvagt, bl.a. inden for menneskerettigheder og

¹⁵ JOIN(2017) 4 final af 25.1.2017 – Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet: "Migration via den centrale Middelhavsroute — Forvaltning af migrantstrømmene og redning af menneskeliv".

¹⁶ EU, Den Afrikanske Union, FN og Den Arabiske Liga.

¹⁷ Der er indgået kontrakt med Den Internationale Organisation for Migration, De Forenede Nationers udviklingsprogram (UNDP) og De Forenede Nationers Børnefond (UNICEF), De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) og det tyske udviklingsagentur (GIZ).

humanitær folkeret. Omkring 130 personer har indtil videre i 2017 modtaget uddannelse, selv om det fortsat er en udfordring for Libyen at finde et tilstrækkeligt antal kandidater til fremtidig uddannelse. Af i alt 10 fartøjer har Italien allerede sendt fire tilbage til de libyske myndigheder. Uddannelsen og tilbagesendelsen af fartøjer betyder, at den libyske kystvagt gradvist og effektivt bør kunne forvalte eftersøgnings- og redningsaktioner for at forhindre migrantsmugling i Libyens territoriale farvande. Denne indsats ledsages fortsat af foranstaltninger til styrkelse af respekten for menneskerettighederne og overvågning af anvendelsen af disse kystvagsaktiver. Rådet overvejer også mulighederne for at kontrollere eksporten eller leveringen til Libyen af visse varer, som kan anvendes til menneskesmugling og -handel.

Hvad angår grænseforvaltning er EU's grænsebistandsmission i færd med at oprette en let permanent tilstedeværelse i Tripoli. Samarbejdet med Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og Europol vil blive forstærket yderligere med hensyn til uddannelse og deltagelse i aktiviteter inden for rammerne af efterretningsfællesskabet mellem Afrika og Frontex. I maj blev der udsendt en forbindelsesofficer til EU's grænsebistandsmission.

For yderligere at styrke bekæmpelsen af menneskesmugling og forbedre Libyens kapacitet inden for grænseforvaltning arbejder Kommissionens tjenestegrene og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil sammen med de italienske myndigheder med henblik på at udvikle et supplerende flerårigt projekt i samarbejde med de libyske myndigheder. Dette bør muliggøre et fornyet fokus på Libyens sydlige grænse, idet der rettes særlig opmærksomhed på den igangværende forsoningsproces og på at fremme samfundsudvikling og derved alternativer til smuglerøkonomien. For at bistå strømliningen og koordineringen af alle disse alternativer arbejder EU på at oprette en platform mellem Libyen og EU til drøftelse af samarbejde på en række områder.

Herudover er EU i færd med at øge sit samarbejde med **Libyens naboer syd for Sahara** for at tage hånd om det pres, der er foranlediget af irregulær migration i nordgående retning. Flere tiltag er allerede ved at blive gennemført med regionaliseringen af missioner i Sahel inden for den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik og gennemførelsen af EU-trustfondsprojekter med en grænseoverskridende dimension. Denne regionale tilgang tager ligeledes udgangspunkt i samarbejdet inden for G5 Sahel¹⁸. Den fælles G5-styrke, der har til opgave at sikre følsomme grænseregioner, var i centrum på det tredje ministermøde mellem EU og G5 Sahel i Bamako den 6. juni, hvor EU med et bidrag på op til 50 mio. EUR bebudede at ville støtte udviklingen og operationaliseringen af styrken. Den fælles styrkes mål er at bekæmpe terrorisme, organiseret kriminalitet på tværs af grænserne og menneskehandel.

Næste skridt:

- Fortsætte uddannelsen af den libyske kystvagt i tæt samarbejde med de italienske myndigheder for at opbygge kapacitet og afslutte tilbageleveringen af fartøjer.
- Fortsætte gennemførelsen af projekter, der yder nødhjælp og beskyttelse til migranter, der er strandet i Libyen, og støttet frivillig tilbagevenden.
- Færdiggøre det igangværende forberedende arbejde med de italienske myndigheder for at indgive et flerårigt projekt om grænseforvaltning til EU's trustfond.
- Fortsætte processen med at oprette en let permanent tilstedeværelse i Tripoli som led i EU's grænsebistandsmission.
- Tilrettelægge en undersøgelsesmission i det sydlige Libyen med henblik på yderligere støtte.

¹⁸ Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauretanien og Niger.

- Fremme samarbejdet mellem Libyen og dets sydlige naboer.

2.3 Fremskridt/resultater med andre lande

Nordafrika

Den øgede indsats, som de egyptiske myndigheder har ydet siden september 2016 for at kontrollere landets søgrænser, har sat en stopper for udrejserne fra **Egypten**. Den støtte, som EU allerede har ydet, har hjulpet de egyptiske retshåndhævende og judicielle myndigheder med at gennemføre loven om bekæmpelse af menneskesmugling fra 2016 med en detaljeret arbejdsplan, der blev fastlagt i marts. De egyptiske myndigheder er desuden ved at undersøge mulighederne for et fremtidigt samarbejde med Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning. I januar 2017 blev der opnået enighed om at etablere en formel dialog om migration mellem EU og Egypten, som dog endnu ikke har fundet sted. Et program til 60 mio. EUR blev godkendt i maj 2017 inden for rammerne af EU-trustfondens Nordafrikadel for at styrke Egyptens migrationsstyring, håndtere de grundlæggende årsager til irregulær migration og støtte egyptiske samfund, der huser migranter.

Selv om det brede samarbejde inden for rammerne af mobilitetspartnerskabet med **Tunesien** skrider fremad, er forhandlingerne om visumlempelses- og tilbagetagelsesaftaler blevet ramt af forsinkelser. Tunesien bekræftede på mødet i Associeringsrådet EU-Tunesien i maj 2017 sit tilsagn om at samarbejde med EU om alle migrationsaspekter, herunder migrationsstyring, og bekæmpelse af irregulær migration, med særlig fokus på at tackle de grundlæggende årsager til migration. Tunesien har udtrykt interesse i fremtidig uddannelse under Seahorse-programmet.

Samarbejdet med **Algeriet** er vigtigt med hensyn til irregulære migrationsstrømme til Europa. På mødet i Associeringsrådet i Bruxelles i marts vedtog EU og Algeriet inden for rammerne af den europæiske naboskabspolitik prioriteterne for partnerskabet. Eftersom Algeriet ikke har accepteret en formel dialog om migration, drøfter EU og Algeriet fortsat migration gennem uformelle dialoger, senest i maj, med et snævert fokus på håndtering af de grundlæggende årsager til migration.

I de seneste uger er de irregulære migrationsstrømme fra **Marokko** til EU taget til. Denne tendens overvåges nøje, og muligheden for at drøfte sagen med Marokko bør undersøges. Forhandlingerne om visumlempelses- og tilbagetagelsesaftaler er blevet forsinket.

Vestafrika

Selv om Den Europæiske Union fortsat har fokuseret sin indsats på de fem prioriterede lande, der er udpeget som led i partnerskabsrammen, har den også tilpasset sig den stadige udvikling af strømmene via den centrale Middelhavsroute.

Europa har oplevet en markant stigning i antallet af migranter fra **Elfenbenskysten, Ghana og Guinea**. Ved missioner på højt plan til disse lande er der vist vilje til yderligere samarbejde, idet der gennem fælles tiltag og fælles strategier, bl.a. for at fremme tilbagesendelser, allerede er truffet visse foranstaltninger. På EU's side er udvidelsen af EU's trustfond for Afrika til at omfatte de tre lande et tegn på forpligtelse over for regionen. Denne forpligtelse, der omfatter yderligere dialoger og identifikationsmissioner, bør bane vejen for en mere systematisk tilgang til migrationsstyring, tilbagesendelser og samarbejde om bekæmpelse af smugling. Samarbejdet med disse lande, herunder med Gambia, vil fortsætte i de kommende måneder.

Jordan og Libanon

På Bruxelleskonferencen om Syriens og regionens fremtid, som EU var vært for i april 2017, bekræftede EU sin støtte til **Jordan og Libanon**, når det drejer sig om humanitær beskyttelse,

bæredygtig økonomisk vækst og uddannelses- og eksistensbehov hos flygtninge og deres værtssamfund. EU gentog sit tilsagn om at tilbyde lignende støtteniveauer i 2018 som i 2016-17 og opretholde samme grad af engagement i 2019 også.

Asien

Samarbejdsaftalen "Joint Way Forward" (JWF) mellem EU og **Afghanistan** og de bilaterale aftaler, der er indgået af flere medlemsstater, er begyndt at vise de første resultater hvad angår tilbagesendelser, både frivillige og ufrivillige med fuld respekt for menneskerettighederne og nonrefoulementprincippet. Den anden fælles arbejdsgruppe vedrørende gennemførelsen af JWF-aftalen bekræftede i marts 2017 begge siders tilsagn og tog hånd om konkrete spørgsmål som f.eks. at fremme kontakten mellem medlemsstaterne og de afghanske konsulater. Den regionale dimension af spørgsmålet om afghanske flygtninge blev også rejst i forbindelse med politiske partnerdialoger. Gennem en koordineret indsats og finansiel bistand til humanitære partnere ydes der fortsat støtte til opfyldelse af de umiddelbare behov hos sårbare afghanske flygtninge i **Iran**, og langsigtede tiltag undersøges for at supplere det arbejde, som de iranske myndigheder udfører på dette område.

En aftale om oprettelse af en elektronisk platform til fremme af tilbagetagelsesprocessen med **Pakistan** blev undertegnet i april. En pilotfase med inddragelse af fire medlemsstater (Grækenland, Frankrig, Tyskland og Belgien) til efteråret bør være første skridt i retning af en hurtig gennemførelse. Besøg fra de pakistanske myndigheder har banet vejen for yderligere udveksling med Europol og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning. Samtidig yder EU støtte til migrantcentre i Pakistan samt til oplysningskampagner om realiteterne ved migration. Tilrettelæggelsen af et tredje topmøde mellem EU og Pakistan er betinget af bl.a. fremskridt inden for samarbejdet om migration, herunder tilbagetagelse.

Bangladesh er blevet den næststørste nationalitet for så vidt angår irregulære migranter, der ankommer til EU. Det politiske og operationelle engagement er blevet optrappet i løbet af de seneste år, navnlig for så vidt angår tilbagetagelse af irregulære migranter og forebyggelse af irregulær migration. Bangladesh er nødt til at øge indsatsen for at omsætte sit tilsagn om at tilbagetage statsborgere, der opholder sig på irregulær vis i EU, til konkrete tiltag, bl.a. ved at vedtage standardprocedurer for deres identifikation, dokumentation og tilbagesendelse.

3. Et år efter: erfaringer, udfordringer og vejen frem

Samarbejde med medlemsstaterne

Partnerskabsrammen har medført et hidtil uset niveau af samarbejde mellem EU og medlemsstater med tætte bilaterale relationer med partnerlande. Niger er eksempel på, hvordan støtten til myndighederne er ydet via en kombination af EU's og medlemsstaternes instrumenter. Samarbejdet har også været værdifuldt i form af informationsudveksling, senest i forbindelse med arbejdet om bedre sporing af alternative ruter.

Fordelene ved en koordineret tilgang er blevet understreget yderligere af forberedelsen af fælles tekniske missioner på højt plan mellem EU og medlemsstaterne i de prioriterede lande og af udarbejdelsen af en fælles EU-briefing for medlemsstaternes bilaterale besøg. Dette har muliggjort en mere effektiv afstemning af holdningerne i de forskellige EU-hovedstader og deres ambassader i partnerlandene. På EU-plan har dette desuden betydet nationale bilaterale relationer og samarbejde, der til tider er førende, idet EU aktivt supplerer medlemsstaternes engagement gennem et egentligt interinstitutionelt partnerskab, der bygger på resultater.

En koordineret og sammenhængende EU-/medlemsstatstilgang har dog ikke altid båret frugt. Det skal gøres mere for at undgå manglende koordinering og sikre fuld gennemsigtighed og informationsudveksling mellem EU og medlemsstaterne i forbindelse med tiltag, der er under forberedelse. Holdninger skal afstemmes bedre, fælles budskaber skal anvendes, og indsatsen på EU-plan og bilateralt samarbejde skal gensidigt forstærke hinanden. Partnerskabsrammen kan desuden få større gavn af de privilegerede bilaterale relationer, som visse medlemsstater har med specifikke partnerlande, for at skabe merværdi for den strategiske tilgang på EU-plan. Dette kan være særlig værdifuldt i de tilfælde, hvor EU ikke har noget specifikt mandat eller kun har delt kompetence. Indtil videre har kun et begrænset antal medlemsstater engageret sig proaktivt. I løbet af de næste måneder bør det være muligt at udvide antallet af medlemsstater, der bidrager til denne fælles indsats. En konsekvent og koordineret støtte fra samtlige medlemsstater vil især være afgørende for på en effektiv og hensigtsmæssig måde at mobilisere og anvende alle tilgængelige løftestænger, der kan være relevante til sikring af samarbejde om migrationsstyring.

Et andet vigtigt koordineringsaspekt er at sikre overensstemmelse med andre internationale processer. På EU-plan er der indført stærk koordinering til sikring af sammenhængen i holdningerne mellem partnerskabsrammen, opfølgningen på Valletta-topmødet, regionale migrationsprocesser i Afrika og EU's holdning inden for globale processer som f.eks. G20, G7 og forberedelsen af FN's globale migrationsaftale. Dette bør opretholdes og styrkes yderligere.

Partnerskabsrammen har siden sin etablering haft fokus på fem prioriterede lande. Flere medlemsstater har opfordret til at udvide tilgangen og også afprøve den i andre geografiske områder. En **geografisk fleksibel tilgang** er blevet udviklet for at imødegå de tiltagende migrationsstrømme og imødekomme nye behov, bl.a. fordi det ofte har været nemmere at arbejde sammen med transitlande end med oprindelseslande. Dette har f.eks. ført til et øget samarbejde med Elfenbenskysten, Guinea og Bangladesh.

Samarbejde på stedet

Tilstedeværelsen i partnerlandene er afgørende for indhentningen af flere oplysninger om migrationsstrømme og opnåelsen af klare operationelle resultater. Både EU's delegationer og medlemsstaternes ambassader har siden etableringen af partnerskabsrammen gjort migration til et prioriteret område. Udsendelsen af 12 europæiske migrationsforbindelsesofficerer til prioriterede tredjelande, der er oprindelses- og transitlande¹⁹, har haft afgørende betydning for styrkelsen af EU's engagement. De bidrager med tættere kontakt til alle lokale berørte parter og myndigheder.

EU-agenturernes ekspertise bør udnyttes fuldt ud. Efterretningsfællesskabet mellem Afrika og Frontex tilbyder allerede en ramme for regelmæssig udveksling af oplysninger og viden om grænsesikkerhed²⁰. Udsendelsen af den første forbindelsesofficer fra Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning til Afrika i juli vil udgøre endnu et skridt fremad. Missioner

¹⁹ Der er udsendt europæiske migrationsforbindelsesofficerer til Etiopien, Jordan, Libanon, Mali, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbien, Sudan, Tunesien og Tyrkiet.

²⁰ Følgende afrikanske lande er i øjeblikket medlemmer: Angola, Benin, Burkina Faso, Cameroun, Kap Verde, Tchad, Den Demokratiske Republik Congo, Elfenbenskysten, Djibouti, Gambia, Ghana, Guinea, Kenya, Liberia, Marokko, Mauretania, Mali, Niger, Nigeria, Togo, Senegal, Sierra Leone og Sydsudan. Følgende lande deltager som observatører: Algeriet, Egypten, Eritrea, Libyen og Sudan. Et projekt til 4 mio. EUR er netop iværksat til yderligere støtte for fællesskabet.

og operationer inden for den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, der sigter mod at udvikle kapacitet i partnerlande, har også vist sig at være nyttige i transitlande, når det drejer sig om at forbedre grænseforvaltningen og bekæmpelsen af organiseret kriminalitet.

Tilbagesendelse og tilbagetagelse

En forbedring af tilbagesendelses- og tilbagetagelsesprocessen har været en vigtig målsætning for partnerskabsrammen for at kunne få hele migrationsstyringsproceduren til at fungere og afskrække folk fra at begive sig ud på farlige rejser. For at styrke samarbejdet med tredjelande på dette område blev der undersøgt en bred vifte af tilgange og værktøjer. Med visse partnere indgik EU i formelle dialoger eller forhandlinger om juridisk bindende instrumenter, mens der for andre partnere blev afprøvet mere uformelle værktøjer såsom standardprocedurer, tekniske missioner eller undersøgelsesmissioner.

Erfaringerne med undersøgelsesmissioner bekræftede, at disse udgør et nyttigt værktøj, hvorimod identifikationsprocessen for partnerlandenes vedkommende har været for lang og tung, idet kun en brøkdel af de personer, der var blevet identificeret, reelt blev sendt tilbage. Fremover bør missionerne især anvendes, hvis ikke det er muligt at foretage identifikation via alternative metoder, eller som tillidsopbyggende foranstaltninger til opnåelse af et struktureret samarbejde. Normalt bør identifikationen og dokumentationen foretages i oprindelseslandenes konsulater eller af permanente forbindelsesofficerer, der er udsendt af konsulaterne til ankomststederne.

Siden etableringen af partnerskabsrammen er der foruden de forhandlinger, der allerede er i gang med Marokko, indledt formelle forhandlinger om en tilbagetagelsesaftale med Nigeria, Tunesien og Jordan. Disse forhandlinger er som regel forbundet med en række udfordringer såsom indførelsen af en klausul om tredjelandssstatsborgere eller partnerlandets godkendelse af EU-rejsedokumenter ved tilbagesendelsen (EU-passerseddel). Med andre lande har man afprøvet mere uformelle samarbejdsværktøjer til tilbagesendelse såsom standardprocedurer. I begge tilfælde er det fortsat vanskeligt at få de fleste oprindelseslande til at acceptere tilbagetagelsen af egne statsborgere, selv om dette er en veletableret international forpligtelse.

Det er nødvendigt at øge indsatsen for at hjælpe partnerne med at oplyse deres borgere om, at samarbejdet om tilbagetagelse er en del af et omfattende og afbalanceret forhold med EU og medlemsstaterne, og at det spiller en vigtig rolle, når det drejer sig om at afholde migranter fra at begive sig ud i irregulær udrejse, der sætter mange af deres medborgeres liv på spil.

I denne forbindelse har partnerlandene udvist større vilje til at samarbejde om tilbagesendelse af nyligt ankomne irregulære migranter, navnlig dem, der endnu ikke er en del af den diaspora, som bidrager med pengeoverførsler til opretholdelse af levevilkårene i deres egne samfund. Selv om partnerskabsrammens fokus fortsat ligger på alle irregulære migranter i EU, afprøves der med partnerlande operationelle løsninger, der prioriterer nyligt ankomne irregulære migranter, navnlig i de medlemsstater, hvor første indrejse sker.

Der er løbende behov for en større intern indsats for at gøre tilbagesendelserne mere effektive. I den reviderede EU-handlingsplan om tilbagesendelser og i henstillingen²¹ fastlægges de skridt, som medlemsstaterne bør tage for at forbedre effektiviteten af tilbagesendelser, idet der tages hånd om spørgsmål som f.eks. risikoen for, at folk forsvinder efter at have modtaget en afgørelse om tilbagesendelse. Dette er også et vigtigt element, når det gælder om at sikre konkrete resultater inden for tilbagesendelse som led i partnerskabsrammen. Medlemsstaterne kan til støtte for en bedre analyse også bidrage i form af en bedre indsamling af oplysninger

²¹ COM(2017) 200 final af 2.3.2017 og C(2017) 1600 final af 7.3.2017.

om tilbagesendelser²². Det, at der findes koordinerede og passende reintegrationspakker til sikring af en værdig tilbagevenden til oprindelseslande, er et vigtigt incitament til at fremme tilbagesendelser.

For at opnå resultater kræves der en mere koordineret og bredere anvendelse af løftestænger inden for samtlige relevante EU-politikker, såfremt modstanden over for tilbagesendelse og tilbagesendelse skal overvindes. Et specifikt område, der skal undersøges, er eksempelvis den koordinerede anvendelse af visumpolitikker eller politikker for lovlig migration²³. Af de svar, som 23 medlemsstater²⁴ afgav i forbindelse med en ad hoc-undersøgelse om igangværende initiativer om lovlig migration mellem medlemsstaterne og de prioriterede lande, der er omfattet af partnerskabsrammen, fremgår det, at 16 lande ikke har iværksat specifikke initiativer om lovlig migration ud over de initiativer, der er igangsat som led i Erasmus+-programmet for studerendes mobilitet. Kun to lande indberettede at have igangsat bilaterale initiativer til fremme af mobiliteten for unge nyuddannede og unge fagfolk, nemlig med Senegal og Mali.

For at sikre et øget samarbejde bør der under hensyntagen til tredjelandets villighed tilbydes bredere incitamentspakker.

Et område, hvor det har været muligt at opnå gode resultater, er den støttede frivillige tilbagesendelse af migranter, der er strandet på vej til Europa. I Libyens og Nigers tilfælde førte det styrkede partnerskab mellem EU og Den Internationale Organisation for Migration til konkrete resultater: Fra januar til den 9. juni 2017 fik mere end 7 200 sårbare migranter, der var strandet i Niger og Libyen, hjælp til at vende hjem. I Libyens tilfælde er antallet i 2017 allerede oversteget antallet i 2016.

EU's og medlemsstaternes indsats bør optrappes på området for kommunikation og oplysning om farerne ved at rejse som irregulær migrant. Selv om der i oprindelses- og transitlande er initiativer, der har til formål at advare potentielle migranter mod risikoen ved at rejse, vil yderligere kommunikation om tilbagesendelser og vellykket reintegration samt oplysning i diasporasamfund også fremme flere tilbagesendelser.

Finansiell støtte

EU's trustfond for Afrika har for projekter med sigte på migrationspolitik og -styring og for håndteringen af de grundlæggende årsager til migration muliggjort en fremskyndet og fleksibel beslutningsproces. EU har i væsentlig grad øget niveauet af ressourcer, der er til rådighed i de tre regioner, der dækkes af fonden, fra næsten 1,8 mia. EUR i november 2015 til cirka 2,8 mia. EUR²⁵. Udvidelsen af trustfonden til at omfatte Guinea, Elfenbenskysten og Ghana har øget fondens rækkevidde yderligere.

Selv om trustfonden har vist, at det er muligt hurtigt at forberede tiltag af fælles interesse for EU, medlemsstaterne og partnerlandene, har det i de efterfølgende trin i processen ikke altid

²² Kommissionens integrerede applikation til forvaltning af tilbagesendelser gør det muligt at udveksle data om tilbagesendelser.

²³ Anvendelsen af f.eks. visumlempelser har vist sig effektiv, hvilket visse medlemsstater har haft gode erfaringer med, men også USA og Canada i forhold til partnerlande.

²⁴ Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Finland, Det Forenede Kongerige, Frankrig, Kroatien, Irland, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Slovakiet, Slovenien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

²⁵ Til dato er 118 programmer til en samlet værdi af 1 889,3 mio. EUR blevet godkendt i de tre regioner.

foregået lige hurtigt. En række gennemførelsespartnere (herunder udviklingsagenturer i EU's medlemsstater) var ikke parate til hurtigt at udarbejde og iværksætte aktiviteter på stedet. Siden begyndelsen af 2017 er den proces, der fører til indgåelse af kontrakter med gennemførende aktører, blevet lettere og hurtigere. I de seneste fem måneder er beløbet for indgået kontrakter i de tre regioner steget fra næsten 500 mio. EUR til over 1 mia. EUR.

Trustfonden har også modtaget direkte støtte fra medlemsstaternes budgetter²⁶, og visse medlemsstater har herudover også bidraget direkte til specifikke projekter eller initiativer. Denne kurs bør med udgangspunkt i fælles interesser med medlemsstaterne fortsættes i de kommende måneder for at øge de ressourcer, der afsættes til migrationsarbejdet. Selv om trustfondens del for Afrika syd for Sahara har fokus på en effektiv anvendelse af ressourcer til fremme af partnerskaber og samarbejde, lægger de foranstaltninger, som er nødvendige for at følge op på Maltaerklæringen, øget pres på trustfondens Nordafrika-del. Et klart engagement og finansiel støtte fra medlemsstaternes side er derfor afgørende for at sikre, at Nordafrikadelen kan regne med tilstrækkelige midler i de kommende år.

Sidst, men ikke mindst, vil den **eksterne investeringsplan** bidrage til håndteringen af de grundlæggende økonomiske årsager til irregulær migration ved at sætte skub i investeringerne og jobskabelsen, navnlig i Afrika og EU's nabolande. Det er som prioriteret område vigtigt, at forslaget til en europæisk fond for bæredygtig udvikling godkendes af EU's medlovgivere så hurtigt som muligt, og at fonden indleder sit arbejde med det samme.

4. Konklusion

Et års gennemførelse af partnerskabsrammen har via skræddersyede pakker med tiltag på kort og mellemlang sigt gjort det muligt for EU og medlemsstaterne at løfte migrations samarbejdet med tredjelande til et nyt niveau. Der er foreløbigt opnået positive resultater på områderne for bekæmpelse af menneskesmugling og -handel og støttet frivillig tilbagevenden. Selv om der inden for tilbagesendelse og tilbagetagelse også er taget visse indledende skridt, er dette stadig ikke tilfredsstillende. Eftersom de underliggende årsager til migration til Europa fortsat er til stede, vil det i løbet af de kommende måneder fortsat være en nøgleprioritet at opfylde alle målene under partnerskabsrammen, hvilket vil kræve en løbende og øget indsats fra alle involverede parter.

Den hidtil usete grad af koordinering på tværs af EU's tjenester og politikker og med medlemsstaterne skal konsolideres ved at udvide de tilgængelige instrumenter for derved at øge antallet af medlemsstater, der deltager i den fælles indsats, hvilket en bedre udveksling af oplysninger vil kunne fremme yderligere. En mere konsekvent fælles holdning over for partnerlande vil være vigtigt for at opretholde momentum og få mest ud af de resultater, der er opnået, og det arbejde og den indsats, der er ydet. Om nødvendigt vil partnerskabsrammens geografiske dækning fortsat kunne tilpasses for at tage højde for nye omstændigheder, navnlig med fokus på den centrale Middelhavsroute.

For så vidt angår tilbagesendelse bør de indhentede erfaringer anvendes pragmatisk ved at undersøge samtlige praktiske løsninger, der ved hjælp af et styrket samarbejde og en forbedret koordinering internt i EU kan føre til bedre tilbagesendelsesresultater, samtidig med at betydningen af gennemførelsen af internationale forpligtelser bør understreges konsekvent

²⁶ Herunder 202,4 mio. EUR, som EU's medlemsstater og andre donorer som f.eks. Schweiz og Norge har givet tilsagn om. Heraf er 72 mio. EUR pr. 31. maj 2017 allerede indbetalt.

med alle partnere. EU vil navnlig optrappe indsatsen for at nå til enighed om stabile tilbagesendelsesaftaler med partnerlandene, sikre en hurtig tilbagesendelse af nyligt ankomne irregulære migranter og anmode om støtte fra medlemsstaterne med henblik på en bedre koordinering af relevante løftestænger og incitament. Bestræbelserne på at fremme støtte frivillig tilbagevenden til oprindelseslande syd for Sahara, inden de irregulære migranter når til Europa, skal optrappes yderligere.

Hvad angår ressourcer er det afgørende med en passende og bæredygtig finansiering for at underbygge en øget politisk dialog. Dette kan desuden nødvendiggøre yderligere finansiering fra medlemsstaterne, eventuelt gennem EU's trustfond, navnlig Nordafrika-delen, for at sikre, at de indtil videre trufne foranstaltninger fortsat kan skabe resultater. Mulighederne ved den eksterne investeringsplan skal udnyttes fuldt ud.

Migration er pr. natur en langsigtet udfordring for EU og kræver en politik, der går ud over en øjeblikkelig krisereaktion. Partnerskabsrammen udgør en platform til gennemførelse af denne politik i tæt samarbejde med vores partnere, hvorpå vi kan finde frem til fælles løsninger og oprette sunde og retfærdige dialoger. I de kommende måneder skal EU og medlemsstaterne sikre en bedre udnyttelse af samtlige muligheder og alle tilgængelige relevante politikker og instrumenter, idet der konstant bør fokuseres på resultater og en tilstrækkelig fleksibel tilgang til skiftende omstændigheder.