

Bruxelles, den 7.6.2016
COM(2016) 385 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD, RÅDET OG DEN EUROPÆISKE INVESTERINGSBANK**

**om oprettelsen af en ny ramme for partnerskaber med tredjelande som led i den
europæiske dagsorden for migration**

Meddelelse om oprettelsen af en ny ramme for partnerskaber med tredjelande som led i den europæiske dagsorden for migration

På trods af EU's øgede indsats omkommer der dagligt mennesker i Middelhavet. Europa er i øjeblikket vidne til hidtil usete migrationsstrømme, der skyldes geopolitiske og økonomiske faktorer, som forventes at forblive uændrede eller endog forværres de kommende år, og som udgør en global udfordring med mere end 60 mio. fordrevne over hele verden. Situationen forværres af skruppelløse smuglere, der søger at udnytte sårbare menneskers desperation. Det er Europas pligt at reagere, at tage hånd om migranternes og flygtningenes skæbne, at vise borgerne, at migration, også i den målestok vi oplever i dag, kan administreres på bæredygtig vis. Denne meddelelse forklarer, hvordan EU's optræden udadtil vil bidrage til opfyldelsen af disse mål.

Der er truffet mange foranstaltninger, siden den europæiske dagsorden for migration¹ blev vedtaget for et år siden, ikke mindst uden for EU's grænser. Hundreder tusinder af mennesker er blevet reddet til søs. Valletta-topmødet i november 2015 bragte migrationsspørgsmålene helt ind i hjertet af EU's samarbejde med de afrikanske lande. Erklæringen fra EU og Tyrkiet fastlagde nye metoder til at få styr på migrationsstrømmene på og redde liv. Virkningen var øjeblikkelig. Med henblik på at yde den nødvendige bistand er EU's nye finansielle instrumenter med til at skabe et bedre fremtidigt hjem for mennesker, der ellers havde været klar til at risikere deres liv på den farefulde færd til Europa. Disse tiltag illustrerer, at EU er villig til at tage hånd om specifikke migrationsudfordringer, men også om årsagerne til migration på længere sigt.

Der skal dog meget mere til. EU står stadig over for en humanitær krise. Tredjelande og EU's partnere huser millioner af flygtninge, heraf mange uledsagede mindreårige, der har været tvunget til at forlade deres hjem², og økonomiske migranter, der stræber efter at komme til Europa. Rapporter tyder på, at der er titusinder af migranter i Libyen i dag, som søger efter måder at komme ind i EU på, og antallet af nyankomne stiger hver dag.

For at kunne reagere på en meningsfuld måde er EU nødt til at tage alle disponible midler i brug og fastlægge afgrænsede prioriteter og målbare målsætninger. Redskaberne inden for udviklings- og naboskabspolitikken skal styrke den lokale kapacitetsopbygning, bl.a. inden for grænsekontrol, asyl, bekæmpelse af menneskesmugling og reintegration. Alle aktører – medlemsstater, EU-institutioner, vigtige tredjelande – skal arbejde sammen som partnere for at få styr på migrationsstrømmene. Parallelt er det nødvendigt at gøre noget ved de underliggende årsager til migration og fordrivelser, ved at tage holdbare mellem- og langsigtede politikker i brug og anvende eksisterende procedurer og programmer bedre. Alt dette arbejde bør finde sted i en kontekst, der fuldt ud respekterer folkeretten og de grundlæggende rettigheder. Dette er idéen med den nye partnerskabsramme.

Den nye partnerskabsramme skal forbedre støtten til mennesker i nød i deres oprindelsesland og i transitlande. Den bør bidrage til at udvikle en sikker og bæredygtig modtagelseskapacitet og skabe varige udsigter for flygtninge og deres familier tættere på deres hjem i de tredjelande, der er berørt af migrationspresset. Den bør skabe uforfalskede udsigter om genbosætning i EU for at modvirke irregulære og farlige rejser. Til understøttelse heraf er det afgørende at have en sammenhængende, troværdig og effektiv politik for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold med fuld respekt for de berørte personers menneskerettigheder og værdighed samt princippet om *non-refoulement*. EU's bistand og politikker skal være skræddersyede til at give konkrete resultater, når det gælder om at dæmme op for strømmen af irregulære migranter, og samtidig skal EU stå klar til at yde mere støtte til de partnerlande, der yder den største indsats, uden dog at vige tilbage fra negative incitamenter.

¹ COM(2015) 240 final af 13. maj 2015.

² F.eks. huser Tyrkiet, Libanon og Jordan tilsammen omkring 5 mio. syriske flygtninge, Iran huser 2-3 mio. afghanere, Tunesien huser 1 mio. libyere, og landene i Afrikas Horn har nu hver især i mange år huset mere end 1/2 mio.

Som sådan vil den nye partnerskabsramme ikke blot gøre det muligt at reagere på kriser med umiddelbare og målbare resultater, men også danne grundlaget for et styrket samarbejde med både oprindelses-, transit- og bestemmelseslande med udgangspunkt i en velforvaltet migrations- og mobilitetspolitik.

1. ERFARINGER

Beskeden om, at migrationsspørgsmål nu står øverst på EU's liste over prioriteter for relationerne med tredjelande er endnu ikke blevet udførligt viderebragt til og fuldt registreret hos partnerne. Det er altafgørende, at det i tæt samarbejde med alle medlemsstaterne gøres klart for vores partnere, at det er en prioritet for Unionen som helhed at finde en løsning på den irregulære og ukontrollerede flytning af mennesker. Selv om dialoger på højt plan, som dækker interesser, der er centrale for både EU og dens partnere, har resulteret i konkrete politiske tilsagn og de første praktiske tiltag, der skal forbedre samarbejdet, er der stadig meget at gøre, navnlig hvad angår tilbagesendelse og tilbagemeldelse.

Der skal træffes regelmæssige operationelle foranstaltninger og være ugentlig kontakt for at bringe den europæiske dagsorden for migration fremad

Dialoger på højt plan om migration³ og gennemgangen af **den europæiske naboskabspolitik⁴** har medført et ændret migrationsfokus i relationerne med vigtige lande. På **mødet for lederne fra landene på Vestbalkanruten** i oktober 2015⁵ blev der fastsat et system for regelmæssig og struktureret dialog, informationsudveksling og samarbejde mellem landene i regionen kombineret med direkte EU-støtte til specifikke behov. Et sådant dag-til-dag samarbejde kan tilpasses, så det kan anvendes på andre relevante migrationsruter, f.eks. til at styrke den operationelle gennemførelse af Rabat- samt Khartoumprocessen i Afrika. Med en handlingsplan med 16 prioriterede initiativer indrammede **Valletta-topmødet** det fælles ansvar og understregede, at EU og de afrikanske lande skal arbejde sammen i partnerskabets ånd. Denne handlingsplan skal nu udmøntes i resultater. Gennemførelsesprocessen skal intensiveres.

EU kan ikke bero sig på sine migrationsværktøjer alene, hvis der skal opnås reelle resultater

Omdrejningspunktet for **erklæringen fra EU og Tyrkiet** af 18. marts var sammenbindingen af migrationsstyringen på begge sider af Det Ægæiske Hav i en hidtil uset grad af samarbejde **mellem EU og en ekstern partner**. Under fuld overensstemmelse med EU-lovgivningen og folkeretten var det målet at fjerne incitamenterne til at benytte irregulære ruter. I kombination med NATO's og Frontex' arbejde havde gennemførelsen heraf, inkl. tilbagemeldelsen af alle ankomende tredjelandsstatsborgere, omgående virkning for grænsepassagerne fra Tyrkiet til Grækenland⁶. Det viser, at det internationale samarbejde kan være vellykket, dvs. kan redde liv til søs og ødelægge smuglernes forretningsmodel⁷. Dette er opnået gennem økonomisk bistand, genbosætningsmuligheder

³ Der er blevet gennemført dialoger på ministerplan med myndighederne fra adskillige lande. De fleste dialoger blev gennemført af den højtstående repræsentant/næstformand og Kommissionen og i nogle tilfælde af medlemsstaterne på vegne af EU som helhed. Tyske, franske og nederlandske ministre har i den forbindelse besøgt en række tredjelande. Se bilag 2 for yderligere oplysninger.

⁴ JOIN(2015) 50 final. Der er på nuværende tidspunkt underskrevet kontrakter for projekter til en værdi af 1,2 mia. EUR i naboskabspolitiklande og udvidelseslande til støtte for flygtninge og værtssamfund, som spænder fra migrationsstyringstiltag over socioøkonomisk udvikling til uddannelse.

⁵ COM(2015) 676 final af 15. december 2016.

⁶ COM(2016) 231 final af 20. april 2016. Den nedadgående tendens er fortsat (fra den 9. til den 29. maj 2016 har gennemsnittet for antallet af ugentlige ankomster fra Tyrkiet til hotspots på græske øer ligget på omkring 300).

⁷ Det intensiverede samarbejde efter erklæringen fra EU og Tyrkiet har ført til en betydelig stigning i antallet af tiltag hos de tyrkiske myndigheder: der blev således pågrebet 124 menneskesmuglere i april 2016. Tyrkiet har også udsendt en forbindelsesofficer til Europol. Og derudover er der åbnet et fælles operationelt kontor i Wien, som skal fremme udvekslingen af efterretninger og huse efterforskere, der arbejder med fælles aktioner mod menneskesmuglere.

og perspektiverne for de igangværende visa- og tiltrædelsesforhandlinger. Selv om alle lande er forskellige og erklæringen fra EU og Tyrkiet afspejler en række særlige omstændigheder, kan elementerne i erklæringen tjene som inspiration til samarbejdet med andre vigtige tredjelande og udpege de løftestænger, der skal aktiveres.

Den økonomiske bistand skal øges

EU og medlemsstaterne er tilsammen verdens største yder af humanitær bistand og udviklingsbistand, og deres finansielle tilsagn til øjeblikkelig humanitær bistand til flygtninge og mere struktureret støtte til migration er tiltagende. EU har en lang tradition for at **yde støtte til flygtninge, internt fordrevne og værtssamfund**, f.eks. i Afrikas Horn og regionen omkring Tchadsøen (Kenya, Somalia, Uganda, Etiopien og Sudan)⁸. Men omfanget af de globale behov betyder, at der nu lægges mere vægt på, at foranstaltningerne er mere målrettede og effektive, og at investeringerne har reel betydning for migration og er skræddersyede til behovene og omstændighederne i hvert enkelt land. Kommissionen har fastlagt en strategisk vision for, hvordan EU's optræden udadtil kan **gøre de tvangsfordrevne bedre rustede og mere selvhjulpne**⁹ så tæt på flygtningenes oprindelsesland som muligt. Den øjeblikkelige **humanitære bistand til syriske flygtninge** er nu nået op på over 1 mia. EUR – som en del af EU's samlede tilsagn på 6 mia. EUR i humanitær bistand, udviklingsbistand og stabiliseringsbistand – siden krisens begyndelse. På **"Supporting Syria and the region"-konferencen i London** i februar gav EU og medlemsstaterne tilsagn om at bidrage med i alt 7,15 mia. EUR, hvilket repræsenterede over 70 % af alle tilsagnene på konferencen, og den politiske nødvendighed er nu at levere på disse tilsagn.

Innovative instrumenter vil give mulighed for målrettet støtte

EU's regionale trustfond som reaktion på den syriske krise har til formål at tage hånd om behovet for at ruste de syriske flygtninge i nabolandene bedre på lang sigt og støtte værtssamfundene for så vidt angår uddannelse, eksistensgrundlag og sundhed¹⁰. Under **Nødtrustfonden for Afrika**, der indledningsvis har fået tildelt 1,88 mia. EUR, er der truffet beslutninger om projekter til en værdi på mere end 750 mio. EUR inden for områder såsom jobskabelse og modstandsdygtighed, med særligt fokus på de mest sårbare, og til fordel for Sahelområdet, regionen omkring Tchadsøen og Afrikas Horn¹¹. **Faciliteten for flygtninge i Tyrkiet**¹² kombinerer øjeblikkelig støtte og strukturel støtte på i alt 3 mia. EUR i 2016-2017. Der er allerede truffet beslutning om og underskrevet kontrakter om bistand til flygtninge og værtssamfund til en værdi af næsten 200 mio. EUR, og målet på kort sigt er, at der ved udgangen af juli er underskrevet kontrakter på et samlet beløb på 1 mia. EUR¹³. Der vil blive ydet yderligere 3 mia. EUR frem mod slutningen af 2018, forudsat at den oprindelige tildeling bruges op, og at alle forpligtelser respekteres.

Der er brug for operationelle foranstaltninger til bekæmpelse af migrantsmugling

Principielt set skal smuglernes forretningsmodel ødelægges, og troværdige og vellykkede tilbagesendelser er nøglen til at nå dette mål. Derudover er der brug for et operationelt samarbejde målrettet smuglere. Samarbejdet om **ruten over det vestlige Middelhavsområde/Nordatlanten**

⁸ Se bilag 3 for eksempler på store igangværende EU-finansierede tiltag.

⁹ COM(2016) 234 final af 26. april 2016.

¹⁰ Ud af de i alt 733 mio. EUR er 427,5 mio. EUR blevet vedtaget i 2015 og 2016, idet der er skrevet kontrakter på 200 mio. EUR, og 96 mio. EUR er udbetalt, mens yderligere 267 mio. EUR forventes vedtaget i juni 2016, hvorved der resterer 38,5 mio. EUR foruden eventuelle nye bidrag.

¹¹ Med forventede vinduer i juni på op mod 150 mio. EUR i Sahelområdet og Nordafrika.

¹² Faciliteten blev oprettet i november 2015 i forbindelse med den fælles handlingsplan mellem EU og Tyrkiet. Se bilag 4 for yderligere oplysninger om bidragene.

¹³ Facilitetens vigtigste prioriteter er bistand på kort og mellemlang sigt, herunder humanitær bistand, migrationsstyring, uddannelse, sundhed, lokal infrastruktur og socioøkonomisk støtte. I april blev der nået til enighed om en særlig foranstaltning til 60 mio. EUR, der skal hjælpe hjemvendte med husly, mad og sundhedsydelser.

har været effektivt og tjener fortsat som model for partnerskaber. I **Det Ægæiske Hav og det centrale Middelhavsområde** samarbejder Frontex med NATO og EUNAVFORMED's Operation Sophia, idet de samler deres forskellige roller for så vidt angår migrationsstyring, indsamling af efterretninger om smugling, informationsudveksling, koordinering af patruljer og desuden samarbejder om landsætningen af migranter¹⁴. Dette bør udbygges yderligere i det centrale Middelhavsområde gennem deling af aktiver i realtid og udarbejdelse af en fælles risikovurdering vedrørende trusler mod den maritime sikkerhed og grænsesikkerheden og kunne omfatte den italienske operation "Mare Sicuro".

Aktiviteterne i forbindelse med **EUNAVFORMED's Operation Sophia** har ført til anholdelse af 71 mistænkte smuglere og neutralisering af 129 fartøjer, der blev brugt til smugleraktiviteter. Forebyggelse af tabet af liv til søs er fortsat en grundlæggende og juridisk bindende aktivitet i forbindelse med operationen og har ført til direkte redning af 14 857 mennesker. Yderligere 31 096 mennesker er blevet reddet af andre med støtte fra operationen. Informationsudveksling har haft afgørende betydning, og dette kan udbygges yderligere ved at styrke forbindelsen mellem EUNAVFORMED og Det Europæiske Center for Migrantsmugling i Europol. Rådet har godkendt, at operationens mandat forlænges med et år, og at der tilføjes yderligere to støtteopgaver. Dette omfatter operationer såsom kapacitetsopbygning og uddannelse af den libyske kystvagts og flåde samt gennemførelse af FN's våbenembargo på åbent hav på grundlag af en ny resolution fra FN's Sikkerhedsråd.

Det er vigtigt, at have en effektiv migrationsstyring inden for Europas grænser for at kunne føre en effektiv politik uden for Europa

Erfaringerne viser, at migrationspolitikken inden for og uden for Unionen er direkte forbundet med hinanden. Det seneste år har det været et faktum på alle migrationsruter, at når grænseforvaltningen og migrationsstyringen har slået fejl, har dette virket som pullfaktor. Troværdige tiltag inden for EU – både med henblik på at modvirke smugling og ulovlig indrejse og for at vise, at der findes lovlige indrejsemuligheder – er kritiske for opfyldelsen af vores eksterne mål.

Den europæisk grænse- og kystvagt¹⁵ vil skabe konsekvens og robusthed ved de ydre grænser, navnlig i tider med stort pres, og med sikkerhed som en af de vigtigste prioriteter. En reform af **det fælles europæisk asylsystem**¹⁶ vil udbedre det nuværende system, som ikke har kunnet håndtere mennesker, der i praksis ignorerer reglerne og blot rejser til det land, de selv ønsker. Genoprettelse af orden på disse områder vil drastisk reducere incitamentene for ulovlig indrejse, men kræver også, at der er tilstrækkelig EU-finansiering til at afspejle det fælles ansvar. Effektive tiltag mod **migrantsmugling**¹⁷ inden for EU – inden for rammerne af det nye Europæiske Center for Migrantsmugling i Europol – er en forudsætning for et vellykket praktisk samarbejde med tredjelande.

Ud over at reducere mulighederne for ulovlig indrejse er EU nødt til at etablere lovlige indrejsemuligheder¹⁸, således at migranter kan komme lovligt ind i EU, hvad enten de søger international beskyttelse eller søger arbejde, uddannelse, forsknings- eller investeringsmuligheder¹⁹.

¹⁴ F.eks. opfangede Frontex i oktober 2015 adskillige migrantfartøjer ved anvendelse af en kombination af skibsrapporteringssystemer og satellitbilleder koordineret af Frontex i samarbejde med Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA) og EU-Satellitcentret. Der blev reddet 350 migranter fra fire både.

¹⁵ COM(2015) 671 final af 15. december 2015.

¹⁶ COM(2016) 270 final af 4. maj 2016.

¹⁷ EU-handlingsplanen for bekæmpelse af smugling af migranter udpegede samarbejde med transit- og oprindelseslande som vigtige prioriteter (COM(2015) 285 final af 27. maj 2015).

¹⁸ I denne ånd søger reformen af det blå EU-kort, som blev præsenteret den 7. juni 2016 (COM(2016) 378), at tiltrække højt kvalificerede migranter til EU's arbejdsmarked.

¹⁹ Dette var et vigtigt emne i den reviderede naboskabspolitik, som lagde vægt på præferenceordninger for statsborgere i de naboskabspolitiklande, der er villige til at indgå yderligere samarbejde med EU om migration.

2. PARTNERSKABSRAMMEN – ET NYT OMFATTENDE SAMARBEJDE MED TREDJELANDE OM MIGRATION

Det eksterne migrationspres er blevet almindeligt både for EU og for partnerlandene. Dette stiller krav om en mere koordineret, systematisk og struktureret tilgang for at maksimere de synergier og løftestænger, der er indeholdt i Unionens interne og eksterne politikker. For at lykkes skal den afspejle både EU's interesser såvel som vores partners interesser og indeholde klare mål og klare bud på, hvordan disse mål nås, så vidt muligt i form af positivt samarbejde, men om nødvendigt også i form af anvendelsen af pres. En sådan tilgang skal formuleres i pagter, som indgår i såvel eksisterende som fremtidige processer og partnerskaber.

På kort sigt er målene med disse pagter at:

- redde liv i Middelhavet
- øge andelen af tilbagesendelser til oprindelses- og transitlande
- give migranter og flygtninge mulighed for at forblive tæt på deres hjem og undgå, at de begiver sig ud på farlige rejser.

I samarbejde med vigtige partnere bør der træffes øjeblikkelige foranstaltninger på følgende områder, idet der fastsættes specifikke og målbare mål:

- samarbejde med vigtige partnere med henblik på at forbedre de lovgivningsmæssige og institutionelle rammer for migration
- opbygge kapacitet inden for grænseforvaltning og migrationsstyring, herunder yde beskyttelse til flygtninge
- øge andelen af tilbagesendelser og tilbagetagelser med fokus på frivillig tilbagevenden og reintegration
- dæmme op for de irregulære strømme og tilbyde lovlige indrejsemuligheder, herunder øge genbosætningsindsatsen.

På længere sigt bør EU fortsat øge indsatsen for at gøre noget ved de underliggende årsager til migration og fordrivelser og bidrage til kapacitetsopbygningen i værtssamfundene og de relevante institutioner. Pagterne vil drage fordel af synergier med alle politikker, initiativer og processer, der har til formål at opfylde de langsigtede mål, herunder håndteringen af de politiske, sociale, økonomiske og miljømæssige faktorer, der udgør de underliggende årsager (herunder fremme af økonomiske, sociale og kulturelle investeringer i oprindelseslandenes eksilgrupper).

Det endelige mål med partnerskabsrammen er et sammenhængende og skræddersyet engagement, hvor Unionen og medlemsstaterne agerer koordineret og sammenkobler instrumenter, værktøjer og indflydelse for at nå frem til omfattende partnerskaber (pagter) med tredjelande med henblik på bedre at kunne styre migrationen med fuld respekt for vores humanitære forpligtelser og menneskerettighedsforpligtelser.

For at få dette til at ske skal der trækkes på alle EU's politiske midler og eksterne instrumenter. Det indebærer en ændring af tilgang samt nytænkning, en blanding af positive og negative incitamenter og ibrugtagning af alle løftestænger og værktøjer. Det står klart, at vi skal være villige til at tilpasse vores programmering for så vidt angår bilaterale forbindelser og finansiering for at nå vores mål.

Pagterne vil udgøre nøglekomponenterne i de overordnede forhold mellem EU og oprindelses- og transitlande uden for EU. Disse forhold vil være baseret på landenes evne og vilje til at samarbejde om migrationsstyring, navnlig om effektivt at forebygge irregulær migration og om tilbagetagelse af irregulære migranter.

Der gælder forskellige udfordringer og omstændigheder for forskellige partnere. Pagterne bør afspejle dette til fulde. Oprindelseslande skal hjælpe mennesker med at finde et eksistensgrundlag og stabilitet

samt styre migrationen lokalt. Transit- og værtslande er underlagt et akut pres for at levere humanitær bistand og andre ydelser til migranter og flygtninge, sikre en økonomisk holdbar situation for migranter, flygtninge og værtssamfund og gå efter de kriminelle netværk, der er involveret i menneskesmugling og menneskehandel med henblik på at forebygge de irregulære strømme. Der bør gives særlig opmærksomhed til kapacitetsopbygning for at styrke kapaciteten i forbindelse med migrationsstyring.

Gennemførelse af tilbagesendelse, tilbagetagelse og reintegration

Effektive tilbagesendelses-, tilbagetagelses- og reintegrationspolitikker vedrørende personer, der ikke er berettiget til beskyttelse, udgør en væsentlig del af kampen mod irregulær migration og vil være med til at forhindre, at folk risikerer deres liv. Hvis tilbagesendelseskvoten øges, vil det betyde, at smuglernes forretningsmodel ødelægges, og folk vil opdage, at det ikke er risikoen værd at betale store pengesummer for at nå til EU under farlige omstændigheder²⁰. Effekten af flere tilbagesendelser bliver desuden flerdoblet, hvis der samtidig etableres lovlige veje ind i EU.

Det er en forudsætning, at EU's tilbagesendelsessystem er effektivt, og dette begynder med EU's handlingsplan for tilbagesendelse²¹. Der er imidlertid brug for en større indsats, eftersom tredjelande kan være tilbageholdende, når det gælder samarbejde om tilbagetagelse og tilbagesendelse. For så vidt angår irregulære migranter **oprindelsesland** er der brug for at samarbejde om at fremme identifikation²² og tilbagetagelse af egne statsborgere samt støtte til reintegration af hjemvendte, navnlig hvad angår fortsat styrkelse af migrationsstyring og kapaciteten til at levere ydelser. Øget samarbejde med **transitlande** er lige så vigtigt, eftersom de er mere direkte ansvarlige for at styre de irregulære migrationsstrømme og har større incitamenter til at forbedre grænsekontrollen, navnlig hvis de er forpligtede til at tilbagetage irregulære migranter, der har krydset deres territorium.

Indtil videre viser erfaringerne med dialoger med partnerlande, at der er et hul mellem forventningerne og resultaterne for så vidt angår tilbagesendelser og tilbagetagelser.

EU's mål bør omfatte specifikke og målbare stigninger i antallet af tilbagesendelser og tilbagetagelser. Den væsentligste del af enhver pagt vil derfor være den fælles indsats for at få tilbagesendelser og tilbagetagelser til at fungere. Pagterne bør også øge effektiviteten og holdbarheden af tilbagesendelsesproceduren og yde tilstrækkelig økonomisk støtte til tilbagetagende lande, især til de samfund, der skal reintegrere de hjemvendte. Partnerlandene bør også få gavn af EU-bistand til frivillig tilbagevenden og reintegration (i samarbejde med Den Internationale Organisation for Migration).

Med henblik på, at sikre at tredjelande opfylder deres forpligtelser vedrørende tilbagetagelse af egne statsborgere, bør følgende elementer prioriteres og sikres:

- fokus på oprindelseslande, som også bør fremme samarbejdet med transitlande om tilbagetagelse
- koordineret og sammenhængende samarbejde mellem EU og medlemsstaterne om tilbagetagelse, idet førsteprioriteten er at opnå hurtige og operationelle tilbagesendelser og ikke nødvendigvis formelle tilbagetagelsesaftaler²³

²⁰ Direktivet om tilbagesendelse fastsætter centrale foranstaltninger, der skal sikre, at tilbagesendelsesaktioner er humane og respekterer migranternes rettigheder, herunder respekterer principperne om non-refoulement, effektive retsmidler, retten til familiens enhed, barnets tarv og udsatte gruppers særlige behov.

²¹ COM(2015) 453 final af 9. september 2015.

²² Der pågår i øjeblikket drøftelser med relevante afrikanske lande om at arrangere besøg i EU med henblik på at fremme identifikation. Fire lande har allerede sagt ja til at arrangere sådanne besøg.

²³ De seneste eksempler på EU's engagement i partnerskaber med lande i Vest- og Østafrika samt Asien bør tjene som forbillede.

- fremme af identifikationen af irregulære migranter i lyset af deres tilbagetagelse gennem en styrkelse af tredjelandenes kapacitet til sikring af velfungerende folkeregistre og fingeraftryksregistre eller biometrisk digitalisering samt kapacitetsopbygning inden for grænseforvaltning og migrationsstyring
- udbygning af initiativer vedrørende frivillig tilbagevenden og reintegration på ruten med henblik på at hjælpe transitlande med tilbagesendelsen af tredjelandstatsborgere til deres oprindelseslande, når det er muligt, herunder fremme af det regionale samarbejde oprindelses- og transitlande imellem
- partnerlandenes accept af anvendelsen af EU's passerseddel i forbindelse med tilbagesendelsesaktioner.

Gennemførelse af pagterne: en bedre sammenhæng og koordinering mellem EU og medlemsstaterne

En effektiv tilgang over for tredjelande kræver ikke alene **en skræddersyet tilgang, men også en fælles og bedre koordineret tilgang mellem alle EU-aktører og -medlemsstater**. For EU kan opnå bedre resultater ved at tale med en fælles stemme.

EU er på det seneste begyndt at afprøve en ny tilgang over for udvalgte tredjelande. Som bidrag til dialogerne på højt plan er **landepakker** for 16 prioriterede lande²⁴ blevet drøftet med medlemsstaterne. Landepakkerne kortlægger de forskellige interesser og giver en oversigt over de disponible værktøjer og incitamenter, som findes på EU-plan, til at fremme samarbejdet om migration, også hvad angår tilbagesendelse og tilbagetagelse. De udvalgte tredjelande bør være bekendt med, hvad begrebet "landepakker" dækker over, og hvilke muligheder, men også eventuelle konsekvenser, der følger af omfanget af deres samarbejde. Men landepakkerne skal nu **omsættes til pagter med et begrænset antal prioriterede oprindelses- og transitlande uden for EU**, som skal sikre en fuldt integreret og koordineret tilgang for på kort sigt at opnå konkrete resultater i de pågældende lande. En klar fastlæggelse af positive og negative incitamenter er også nødvendig. På den baggrund opfordres **medlemsstaterne** til at styrke de af EU udpegede incitamenter med supplerende foranstaltninger, der henhører under deres nationale kompetence.

De særlige forbindelser, som medlemsstaterne kan have med tredjelande – forbindelser, der afspejler politiske, historiske og kulturelle bånd opbygget gennem årtiers kontakt – bør udnyttes fuldt ud til gavn for EU. På nuværende tidspunkt er det modsatte ofte tilfældet. Tilliden skal genopbygges. De medlemsstater, der har de mest vidtgående bilaterale forbindelser med et bestemt partnerland, bør inddrages fuldt ud i EU's drøftelser med det pågældende land. De skal udgøre en del af en koordineringsmekanisme mellem EU og medlemsstaterne, der skal etableres for at gennemføre pagterne for hvert enkelt partnerland. EU-institutionerne og de relevante medlemsstater bør arbejde sammen for at udnytte EU's kollektive indflydelse til at nå fælles mål.

Medlemsstaternes ekspertise og ressourcer er afgørende for gennemførelsen af pagterne. Et effektivt samarbejde afhænger i høj grad af netværk af EU-eksperter på stedet i tredjelande. Udsendelsen af flere **europæiske migrationsforbindelsesofficerer** til prioriterede oprindelses- og transitlande vil styrke koordineringen af det grænseoverskridende EU-samarbejde om bekæmpelse af smugling af migranter, og indvandringsforbindelsesofficererne kan prioritere den fælles indsats fra medlemsstaterne for at lette håndhævelsen. Medlemsstaterne bør derfor hurtigst muligt udpege kandidater. Der bør på centrale steder etableres **EU-samarbejdsplatforme om smugling af migranter** for at øge koordineringen af EU-tiltag, der understøtter partnerlandenes kapacitet til at bekæmpe den organiserede kriminalitet bag smugling af migranter.

Gennemførelse af pagterne: anvendelse af alle politiske værktøjer på en mere målrettet måde

²⁴ Etiopien, Eritrea, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudan, Ghana, Elfenbenskysten, Algeriet, Marokko, Tunesien, Afghanistan, Bangladesh og Pakistan.

Hver enkelt pagt kommer til at omfatte veludformede pakker, der kombinerer forskellige politiske elementer inden for EU's kompetenceområde (naboskabspolitik, udviklingsbistand, handel, mobilitet, energi, sikkerhed, digital politik osv.), og bidrager til det samme mål. Denne fornyede og omprogrammerede anvendelse af alle politikker skal afspejles i medlemsstaternes anvendelse af nationale politiske værktøjer og incitamenter.

Selve **migrationspolitikken** giver også en række muligheder for at opfylde pagternes kortsigtede mål. Det kommende forslag om et struktureret genbosætningssystem, som indeholder en fælles tilgang med henblik på, at personer, der har behov for international beskyttelse, sikkert og lovligt kan komme ind i EU, er et klart signal om EU's vilje til at hjælpe de lande, der er underlagt det hårdeste pres²⁵. Andre former for **lovlig indrejse** til EU er også et bredt accepteret mål for mange af EU's partnerlande – til gensidig fordel for EU og vores partnerlande: Valletthandlingsplanen omfattede en forpligtelse for EU og medlemsstaterne til at iværksætte pilotprojekter, der tilbyder lovlig migration som en samlet pakke. Visumpolitikken kan veje meget tungt i drøftelserne med tredjelande vedrørende samarbejde om migration. Specifikke foranstaltninger kan ligeledes bidrage til at forberede lovlige migranter til behovene på EU's arbejdsmarkeder eller støtte overførsel og geninvestering af migranternes penge i deres oprindelseslande. Endelig kan **samarbejdet og udvekslingen af oplysninger** videreudvikles til fælles interesse for EU og partnerlandene. Nye teknologier, navnlig biometri og digital identifikation, kan fungere som et praktisk redskab for samarbejde mellem migrantforvaltningstjenester. Etableringen af en **fælles platform for registrering af fordrevne befolkningsgrupper** kan lette leveringen af bistand i tredjelande samt indrejse og genbosætning i EU og andre steder.

Kommissionen har i forhold til sine østlige og sydlige partnerlande konsekvent haft en strategisk tilgang til migrationsspørgsmål, som yderligere er styrket med revisionen af den **europæiske naboskabspolitik** i 2015, hvor migration og mobilitet er et af de vigtigste samarbejdsområder. Næsten halvdelen af de tilgængelige midler er afsat til migrationsrelaterede spørgsmål, og dette udgør et solidt grundlag for pagterne.

Sammenhængen mellem migration og udviklingspolitik skal styrkes for at sikre, at partnerlandene anvender udviklingsbistanden til at styre migrationen mere effektivt, og at den samtidig tilskynder dem til at samarbejde effektivt om tilbagetagelse af irregulære migranter. EU's udviklingspolitik skal inddrage positive og negative incitamenter. Disse incitamenter skal belønne både de lande, der opfylder deres internationale forpligtelser til at tilbagetage deres statsborgere, de lande der samarbejder om styringen af strømmene af irregulære migranter fra tredjelande, samt de lande der træffer foranstaltninger for at huse mennesker, der flygter fra konflikter og forfølgelse. Tilsvarende skal det have konsekvenser for de lande, der ikke samarbejder om tilbagetagelse og tilbagesendelse. Det samme bør gælde for **handelspolitikken**, navnlig når EU giver sine partnerlande fortrinsbehandling: samarbejdet på migrationsområdet bør tages i betragtning ved den kommende evaluering af handelspræferencerne under "GSP+".

Selv om naboskabs-, udviklings- og handelspolitikkerne anses for at være potentielt effektive og for at have en positiv indvirkning på migrationen, er de ikke de eneste politikker, der er relevante for at støtte pagterne. Ingen politikområder bør være undtaget fra denne tilgang²⁶. Alle EU-politikker, herunder uddannelse, forskning, klima, energi, miljø og landbrug, bør i princippet udgøre en del af en pakke, så der opnås størst mulig indflydelse under drøftelserne.

Gennemførelse af pagterne: passende finansiell bistand

For at nå målene for pagterne skal alle EU's og medlemsstaternes finansielle instrumenter anvendes og mobiliseres på den mest effektive måde baseret på landenes evne og vilje til at samarbejde om migrationsstyring, navnlig om at forebygge irregulær migration og om tilbagetagelse af irregulære

²⁵ Se COM(2016) 197 final af 6.4.2016.

²⁶ I overensstemmelse med de humanitære principper kan der imidlertid ikke knyttes betingelser til humanitær bistand, der er baseret på behov.

migranter. I princippet skal der ske en yderligere forøgelse af de midler, der under EU's eksterne instrumenter er afsat til en bedre styring af migrationen, og i den forbindelse skal der gøres fuld brug af innovative finansielle forvaltningsværktøjer såsom EU-trustfonde og blandingsfaciliteter samt de muligheder, som nationale, regionale og tematiske instrumenter giver.

Finansiel bistand for at nå pagternes kortsigtede mål

Alle tilgængelige instrumenter og ressourcer vil blive anvendt hurtigere og på en mere målrettet, bedre koordineret og mere fleksibel måde.

For det første vil der **ved anvendelsen af de eksisterende finansielle instrumenter blive lagt særlig vægt på** projekter, der tager sigte på at forbedre migrationsstyringen, og på at prioritere projekter, der sætter tredjelande i stand til at opfylde deres forpligtelser om at tilbagetage egne statsborgere²⁷.

For det andet vil de eksisterende innovative finansielle værktøjer blive udnyttet til deres **fulde potentiale** for at støtte de øjeblikkelige foranstaltninger, der er fastlagt i pagterne. **Faciliteten for flygtninge i Tyrkiet, EU's regionale trustfond som reaktion på den syriske krise og EU's Nødtrustfond for Afrika** har gjort det muligt at udpege og tildele midler til udvalgte projekter på en mere fleksibel, bedre koordineret og hurtigere måde. På den måde er der blevet finansieret øjeblikkelige foranstaltninger til støtte for flygtninge og værtssamfund samt til migrationsstyring og tilbagesendelse og tilbagetagelse gennem reintegration og kapacitetsopbygning. Det samme mønster vil blive fulgt for at gennemføre pagterne. Det er afgørende, at alle medlemsstaterne er fuldt inddraget, da støtten hidtil langt fra har kunnet dække behovet, og ikke alle medlemsstater har deltaget. EU's regionale trustfond som reaktion på den syriske krise har en målvolumen på 1 mia. EUR. Medlemsstaterne har på nuværende tidspunkt udestående tilsagn for i alt 0,27 mia. EUR. For så vidt angår EU's Nødtrustfond for Afrika, har Kommissionen afsat 1,8 mia. euro og er parat til at øge dette beløb med yderligere 0,5 mia. EUR fra Den Europæiske Udviklingsfonds reserve for at finansiere de øjeblikkelige foranstaltninger, der er fastsat i pagterne. Kommissionen opfordrer derfor medlemsstaterne og andre donorer til så hurtigt som muligt at yde et bidrag på niveau med Kommissionens bidrag²⁸.

For det tredje **skal programmeringen af bistanden fra EU og medlemsstaterne være endnu mere målrettet**²⁹. På det seneste har den officielle udviklingsbistand fra EU og medlemsstaterne til de vigtigste prioriterede lande i gennemsnit udgjort 4,4 mia. EUR om året³⁰. For at kunne gennemføre pagterne skal Kommissionen fortsat sikre, at de positive indvirkninger på migrationsstrømmene og -styringen optimeres i forbindelse med udarbejdelsen og gennemførelsen af alle programmer for alle de fokusområder, der er valgt i et land. Eksempelvis skal der for foranstaltninger, som er vedtaget inden for rammerne af den årlige gennemførelse af de geografiske instrumenter i de pågældende oprindelseslande, fokuseres på migranternes vigtigste oprindelsesområder. Desuden vil Kommissionen sikre, at de flerårige vejledende programmer i de prioriterede lande er i overensstemmelse med de aktuelle behov, navnlig for at kunne bidrage til at gennemføre pagterne. Den vil træffe de nødvendige foranstaltninger til i givet fald at tilpasse disse vejledende programmer. Medlemsstaterne opfordres til at bidrage til disse bestræbelser gennem en målrettet omlægning af deres bilaterale finansielle bistand

²⁷ På Afrikas Horn skal projekter til en værdi af 124 mio. EUR skabe forudsætninger for en effektiv tilbagesendelse og reintegration af irregulære migranter og flygtninge, der opholder sig i andre lande. F.eks. er der afsat 50 mio. EUR til at støtte den frivillige tilbagevenden af somaliere, både fra lande i regionen og fra Europa, gennem øget adgang til basale tjenester, nye økonomiske muligheder og bedre beskyttelse til både de hjemvendte og de modtagende lokalsamfund. På lignende måde udarbejdes der et projekt for Afghanistan, Pakistan og Bangladesh for at øge kapaciteten til tilbagesendelse og tilbagetagelse samt tilbyde reintegrationspakker til personer, der vender hjem fra EU.

²⁸ Medlemsstaterne har hidtil bidraget med ca. 80 mio. EUR.

²⁹ Med undtagelse af humanitær bistand, der er rent behovsbaseret.

³⁰ Kilde: OECD/DAC-nettoudbetalinger til officiel udviklingsbistand. Data for 2015 vil først foreligge ved udgangen af 2016.

og gennem den fælles programmering. Den nye ramme for partnerskaber vil blive afspejlet i programmeringen af de tematiske budgetposter efter 2017.

For det fjerde vil **synergier med andre finansielle instrumenter** blive udnyttet fuldt ud. F.eks. vil nabolande fortsat undtagelsesvis – og i forbindelse med et udbetalingsprogram fra Den Internationale Valutafond – kunne drage fordel af EU's makrofinansielle bistand i form af lån (eller tilskud), således at de kan klare sig under en krise med hensyn til ekstern finansiering. Selv om makrofinansiell bistand ikke er tænkt som et migrationsinstrument, kan den ved at bidrage til at stabilisere økonomier håndtere virkningerne af migrationsstrømme eller forebygge, at de opstår på grund af økonomisk ustabilitet. Makrofinansiell bistand fremmer også reformer, der reducerer push-faktorer og gør investeringsklimaet mere attraktivt.

På baggrund af ovenstående står følgende vigtige finansieringskilder fra EU og medlemsstaterne til rådighed for gennemførelse af pagterne:

- til finansiering af de øjeblikkelige foranstaltninger, der er fastsat i pagterne: 1 mia. EUR til EU's Nødtrufond for Afrika (0,5 mia. EUR fra Den Europæiske Udviklingsfonds reserve og 0,5 mia. EUR fra medlemsstaterne)
- fra de eksisterende innovative finansieringsinstrumenter: 3,6 mia. EUR fra EU's Nødtrufond for Afrika³¹ og 1 mia. EUR fra EU's regionale trufond som reaktion på den syriske krise³²
- på konferencen i London blev der givet tilsagn om bidrag på i alt næsten 2,4 mia. EUR fra EU og medlemsstaterne i form af ekstra midler til Libanon, Jordan (og Syrien)
- makrofinansiell bistand på op til 1 mia. EUR i lån til Tunesien (0,3 mia. EUR er tildelt; i februar 2016 foreslog Kommissionen at tildele 0,5 mia. EUR) og til Jordan (0,2 mia. EUR, under behandling) for at undgå økonomisk ustabilitet
- den samlede bistand fra EU og medlemsstaterne til de vigtigste prioriterede lande, der i de seneste år i gennemsnit har udgjort 4,4 mia. EUR om året.

Forudsat at alle medlemsstater yder deres bidrag, vil det betyde, at der for perioden 2016-2020 stilles næsten **8 mia. EUR** til rådighed for gennemførelse af pagterne, et beløb der suppleres med den årlige officielle udviklingsbistand fra EU og medlemsstaterne.

Langsigtede mål – fokus på de underliggende årsager

På længere sigt vil EU fortsat søge at bekæmpe de underliggende årsager til irregulær migration og tvangsfordrivelse. Det vil kræve en grundig genovervejelse af omfanget og arten af de traditionelle modeller for udviklingssamarbejde. Private investorer, der søger nye investeringsmuligheder på vækstmarkeder, skal spille en langt større rolle. Irregulære migranter må ikke risikere livet i forsøget på at nå de europæiske arbejdsmarkeder. I stedet bør Europa mobilisere private og offentlige midler til investeringer i oprindelseslande uden for EU. Det vil bidrage til en bæredygtig udvikling af de lokale økonomier og til den omstilling, der skal finde sted ifølge 2030-dagsordenen.

En særlig vigtig rolle skal dermed udfyldes af alle de innovative finansieringsmekanismer, der kan anvendes og udvikles for at mobilisere finansiering af lån og tilskud, tilskynde til offentlig-private partnerskaber og tiltrække private investeringer. Hvis de begrænsede tilgængelige budgetmidler anvendes intelligently, kan der takket være løftestangeffekten skabes vækst og beskæftigelse i både oprindelses- og transitlande og -regioner. Fjernelse af flaskehalse for investeringer i små og mellemstore virksomheder og bæredygtige infrastrukturer vil have en direkte effekt på nogle af de grundlæggende årsager til migration, da disse investeringer har en betydelig indvirkning på beskæftigelsen og på mindskelsen af ulighed.

³¹ Heraf er der allerede afsat mere end 0,75 mia. EUR til støtte for aftalte projekter.

³² Heraf er der hidtil afsat 428 mio. EUR.

Kommissionen mener derfor, at der er behov for **en ambitiøs ekstern investeringsplan**, der kan tage fat på de grundlæggende årsager til migration og samtidig bidrage til opnåelsen af andre udviklingsmål. På baggrund af Den Europæiske Investeringsbanks erfaring og ekspertise skal en sådan plan – som det er tilfældet med den vellykkede "Investeringsplan for Europa" – være baseret på tre søjler. Den første søjle vil gøre det muligt at anvende de knappe offentlige midler på en innovativ måde for at mobilisere private investeringer ved at tilbyde supplerende garantier og koncessionelle midler. Den anden søjle skal fokusere på teknisk bistand til lokale myndigheder og virksomheder, således at de kan udarbejde et større antal finansierbare projekter og gøre de internationale investorer opmærksomme på dem. Den tredje søjle skal være rettet mod det generelle erhvervsklima og fremme god forvaltning, bekæmpe korruption og fjerne hindringer for investeringer samt markedsforvridninger. Dette skal baseres på den nuværende indsats og de indhøstede erfaringer. EU, medlemsstaterne, tredjelande, internationale finansielle institutioner, europæiske bilaterale udviklingsinstitutioner og den private sektor skal alle bidrage. Europa-Parlamentet og alle relevante interessenter vil blive behørigt inddraget i udformningen af planen.

Kommissionen vil i efteråret 2016 fremsætte et forslag, der bygger på erfaringerne fra de eksisterende EU-investeringsprogrammer (f.eks. Den Europæiske Investeringsbanks investeringsfacilitet for landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet, Kommissionens investeringsfaciliteter for blandet finansiering og Den Europæiske Investeringsbanks eksterne låneaktiviteter). For at opnå optimale resultater og virkninger med denne tilgang er det meget vigtigt at sikre komplementaritet og samarbejde med Den Europæiske Investeringsbank, europæiske, bilaterale og andre internationale finansielle institutioner samt donorer i målregionen.

Dette forslag vil indeholde nærmere oplysninger om en ny fond for investeringer i tredjelande, hvor eksisterende blandingsfaciliteter (såsom investeringsfaciliteten for Afrika og naboskabsinvesteringsfaciliteten) kombineres, så der opstår regionale investeringsplatforme, som kan tiltrække yderligere midler fra medlemsstaterne og andre donorer³³. Det vil styrke effektiviteten og virkningerne, optimere synergierne og tiltrække private og institutionelle investorer. Det vil også muliggøre en forøgelse af de innovative finansieringer i sårbare postkonfliktlande, som ofte spiller en vigtig rolle i migrationsstrømmene, men hvor potentialet for direkte private eller offentlige investeringer i øjeblikket er begrænset.

Fonden for investeringer i tredjelande skal mobilisere midler til investeringer i den økonomiske og sociale infrastruktur og i den private sektor, herunder mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder. I begyndelsen skal den nye fond finansiere aktiviteter i Afrika og i EU's nabolande mod syd og øst for at støtte prioriteterne i den nye ramme for partnerskaber. Det er målet at udvide aktiviteterne til andre regioner på et senere tidspunkt.

Fonden skal tilbyde kreditforbedring, risikodeling, investeringstilskud og teknisk bistand på grundlag af garantier og midler fra Den Europæiske Udviklingsfond og EU's budget samt andre bidragsydere i overensstemmelse med deres respektive finansielle bestemmelser.

Med henblik herpå stiller Kommissionen i alt **3,1 mia. EUR** til rådighed indtil 2020. Af dette beløb kommer **2 mia. EUR** fra Den Europæiske Udviklingsfond, hvoraf **1,6 mia. EUR** fra investeringsfaciliteten for Afrika og yderligere **0,4 mia. EUR** fra Den Europæiske Udviklingsfonds rammebeløb. Desuden vil **0,94 mia. EUR** fra naboskabsinvesteringsfaciliteten og **0,16 mia. EUR** fra instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde blive stillet til rådighed. Dette samlede beløb på **3,1 mia. EUR** forventes at tiltrække yderligere offentlige og private investeringer, således at der samlet mobiliseres investeringer på op til **31 mia. EUR**. For at gøre den nye fond endnu mere slagkraftig og effektiv opfordrer Kommissionen medlemsstaterne og andre partnerlande til at yde et bidrag på niveau med EU's bidrag, så det samlede ekstra investeringsbeløb når op på næsten **62 mia. EUR**.

³³ Finansieringen fra den nye fond vil tage hensyn til de regionale tildelinger og støttekriterierne for de deltagende fonde og instrumenter.

Den Europæiske Investeringsbank vil fortsat spille en vigtig rolle i Afrika, i nabolandene og i andre eksterne regioner. Navnlig forvalter Den Europæiske Investeringsbank AVS-investeringsfaciliteten og finansierer infrastruktur og udviklingen af den private sektor i Afrika. Tidligere på året opfordrede Det Europæiske Råd Den Europæiske Investeringsbank til at fremlægge et initiativ i juni med henblik på en hurtig mobilisering af yderligere finansiering til støtte for bæredygtig vækst, vigtig infrastruktur og social samhørighed i de sydlige nabolande og landene på det vestlige Balkan. Med henblik herpå er Den Europæiske Investeringsbank i færd med at udarbejde et forslag til en pakke, der kan mobilisere en betydelig yderligere finansiering i de berørte lande over de næste fem år.

Gennemførelse af pagterne: effektiv multilateralisme

Stærke og effektive **multilaterale partnerskaber** kan forenkle gennemførelsen af pagterne. Migration er et globalt fænomen, der kræver en koordineret international reaktion. I det forløbne år er samarbejdet med internationale organisationer som **De Forenede Nationer** og især FN's Højkommissariat for Flygtninge og Den Internationale Organisation for Migration samt med partnerlandene inden for **G7 og G20** intensiveret. FN's initiativer om spørgsmål som f.eks. global ansvarsdeling for syriske flygtninge³⁴ og det allerførste humanitære verdenstopmøde i maj 2016 har sat fokus på det internationale samfunds fælles ansvar. FN's Generalforsamlings topmøde om håndtering af store flygtninge- og migrantstrømme i september 2016 tilbyder en enestående mulighed for at få konkrete tilsagn fra alle deltagerne. EU støtter fuldt ud de FN-ledede bestræbelser på at styrke det internationale systems langsigtede kapacitet og effektivitet til at håndtere strømmen af flygtninge og migranter i en ånd af byrdefordeling og solidaritet.

EU er forpligtet til at øge sin indsats for at hjælpe fordrevne personer, der har et klart behov for international beskyttelse, men **genbosætningen af flygtninge**, navnlig af personer, der er fordrevet på grund af konflikten i Syrien, er et fælles ansvar for det internationale samfund. EU's internationale partnere er nødt til at påtage sig deres del af ansvaret. EU bør udnytte sin politiske indflydelse til at sikre sig øget støtte fra sine partnere med henblik på at skabe et mere retfærdigt system for genbosætning. EU bør desuden støtte etableringen af en global FN-støttet genbosætningsordning, der muliggør en hurtig og effektiv genbosætning i sikre lande. Alle lande bør i overensstemmelse med principperne om ansvarsdeling og solidaritet opfordres til at deltage i en sådan ordning.

Som verdens største humanitære donor og donor på udviklingsområdet skal EU sammen med medlemsstaterne inddrages fuldt ud i enhver diskussion om de globale institutionelle og retlige rammer for migrationsstyring.

Vigtigste tiltag for at gennemføre pagterne: et nyt omfattende partnerskab med prioriterede tredjelande

Øjeblikkelige og kortfristede operationelle foranstaltninger:

- tilsluttelse til rammen for partnerskaber: et nyt resultatorienteret, omfattende partnerskabskoncept til mobilisering og målretning af EU's indsats og ressourcer for i samarbejde med tredjelande at opnå en bedre styring af migrationen
- med udgangspunkt i de eksisterende 16 landepakker: opnå enighed om udarbejdelse af pagter med et begrænset antal prioriterede oprindelses- og transitlande uden for EU
- på grundlag af erfaringerne fra dialogerne på højt plan: etablere en koordineringsmekanisme mellem EU og medlemsstaterne for at gennemføre pagterne, om nødvendigt med udgangspunkt i de særlige forbindelser, som medlemsstaterne kan have opbygget med tredjelande. Identifikation af positive og negative incitamenter skal indgå som et vigtigt led i denne proces

³⁴ Mødet på højt niveau om global ansvarsdeling gennem modtagelse af syriske flygtninge blev afholdt af UNHCR i marts 2016 i Genève.

- medlemsstaterne skal udpege europæiske migrationsforbindelsesofficerer, således at netværket står klar til efteråret 2016
- sikre den nødvendige synergi ved på en innovativ, målrettet og koordineret måde at integrere målene for partnerskaber i alle EU's politikker, værktøjer og budgetplanlægning
- sikre, at alle EU's kort- og langsigtede udenrigspolitiske foranstaltninger, der har til formål at bekæmpe de grundlæggende årsager til irregulær migration og tvangsfordrivelse, også støtter rammen for partnerskaber
- alle EU's og medlemsstaternes instrumenter og ressourcer vil blive anvendt på en mere målrettet, bedre koordineret, mere fleksibel og hurtigere måde
- mobilisering af næsten 8 mia. EUR i perioden 2016-2020 til gennemførelse af pagterne
- fremsætte et forslag om en fond for investeringer i tredjelande med henblik på at mobilisere investeringer på op til 62 mia. EUR for at nå den langsigtede målsætning om at bekæmpe de grundlæggende årsager til migration.

3. INDGÅElsen AF PAGTER MED PRIORITEREDE LANDE

Prioriteter på kort sigt

Med henblik på bedre at styre migrationen sammen med tredjelande og bringe orden i migrationsstrømmene bør EU på kort sigt indlede drøftelser med et begrænset antal prioriterede oprindelses- og transitlande uden for EU om udformningen af pagter.

EU er som opfølgning på revisionen af den europæiske naboskabspolitik i 2015 ved at lægge sidste hånd på nye prioriteter for partnerskaberne med **Jordan** og **Libanon** og ventes at nå til enighed med de to lande herom inden sommeren 2016. Pagterne med de to lande vil indeholde gensidige forpligtelser til såvel at afhjælpe situationen for både de syriske flygtninge og værtssamfundene som at hjælpe disse værtslande med at håndtere krisen. Pagterne vil udmøntes i omfattende pakker, der kombinerer forskellige politikelementer, som bidrager til det samme mål, og som både ligger inden for EU's kompetence (handel, mobilitet, energi, sikkerhed osv.) og den nationale kompetence. I Libanons tilfælde består dette i en opgradering af de basale tjenester (affaldshåndtering, vandforsyning, uddannelse og sundhed) samt i at forbedre de økonomiske muligheder i Libanon for både de syriske flygtninge og de mest sårbare libanesiske befolkningsgrupper. Til gengæld vil den libanesiske regering gøre en indsats for at forbedre den sociale og økonomiske integration af de syriske flygtninge og således forbedre deres levevilkår og lovlige opholdsstatus. For Jordans vedkommende vil pagten omfatte en lempelse af oprindelsesreglerne for forskellige kategorier af eksportvarer, som produceres i bestemte økonomiske zoner af arbejdstagere, hvoraf en fastlagt procentdel er syrere, som foreslået af Jordan. Kommissionen har indtil videre afsat 639 mio. EUR til indsatsen mod krisen i Libanon med henblik på bl.a. at dække basale behov, sundhedsydelser og husly, og 637 mio. EUR til støtte for Jordan. Foruden handelslettelserne som følge af den målrettede lempelse af oprindelsesreglerne, indeholder den pakke, der foreslås Jordan, en makrofinansiel bistandstransaktion på 180 mio. EUR i 2015. Det påtænkes at yde et nyt lån med makrofinansiel bistand på omkring 200 mio. EUR.

Siden 2011 har **Tunesien** gjort markante fremskridt med hensyn til at sikre en fredelig og demokratisk transition efter revolutionen, og landet er et positivt eksempel på det arabiske forår. Det er dog stadig en skrøbelig proces. Landet er ramt af høj ungdomsarbejdsløshed og udsat for en betydelig terrortrussel, og dets evne til at bevare stabilitet og velstand vil derfor være afgørende for at styre migrationsstrømmene i området, selv om strømmen til Unionen har været yderst begrænset i den seneste tid. Foruden Tunesiens indsats for at kontrollere landets grænser og styre migrationsstrømmene fra dets område er der behov for styrket finansiel og politisk bistand til at støtte den skrøbelige tunesiske transition. EU bør fortsætte processen med gradvist at indlemme den tunesiske økonomi i EU's indre marked og gå videre med forhandlingerne om at videreudvikle den

eksisterende associeringsaftale og nå til enighed om et vidtgående og bredt frihandelsområde. Forhandlingerne vil blive ledsaget af teknisk og finansiel bistand fra EU³⁵, herunder yderligere muligheder for tunesiske borgeres mobilitet i EU. Der bør med udgangspunkt i den bredere indsats som led i det eksisterende mobilitetspartnerskab udvikles et mere effektivt samarbejde om tilbagesendelse og tilbagetagelse, navnlig gennem forhandlingerne om tilbagetagelsesaftalen. Der vil inden længe blive vedtaget en strategisk meddelelse om Tunesien, og i den forbindelse vil en uddybning af forbindelserne til Tunesien bl.a. skulle bygge på en omfattende og effektiv national migrationspolitik. I 2016 vil Tunesien samlet set modtage støtte på over 200 mio. EUR via naboskabspolitikken, og langt størstedelen heraf vil gå til migrationsrelaterede foranstaltninger, bl.a. socioøkonomisk udvikling, ungdomsbeskæftigelse og reform af sikkerhedssektoren samt migration.

Vestafrika er et af de centrale oprindelsesområder for den irregulære migration til Europa. Der er blevet lagt særlig vægt på migrationens regionale dimension, idet der bygges videre på eksisterende konstruktioner som ECOWAS og G5-Sahel. Den særlige finansiering, der ydes via EU's Nødtrustfond for Afrika, mobiliseres til støtte for vedtagne projekter og aktiviteter, der bidrager til at tackle de underliggende årsager til irregulær migration på lang sigt og forbedre migrationsstyringen på kort sigt.

For at styrke den samlede virkning for samarbejdet i området bør Unionen øge forbindelserne til Nigeria, Niger, Mali og Senegal og indgå skræddersyede pagter med disse lande på basis af dialoger på højt plan og relevante incitament. Pagterne vil bygge videre på de eksisterende partnerskaber med disse lande. I marts 2015 blev der vedtaget en fælles dagorden for migration og mobilitet med **Nigeria**, som danner et solidt grundlag for øget dialog og samarbejde om migrationsspørgsmål, og forhandlingerne om en tilbagesendelsesaftale ventes snart at blive indledt. Der pågår en dialog med **Senegal** om migrationsrelaterede spørgsmål, som bør styrkes med henblik på at skabe økonomiske muligheder og reducere de irregulære strømme. **Mali** er et centralt oprindelsesland for irregulær migration til Europa og en partner i Europas bredere engagement i Sahel-området. Der blev afholdt en dialog på højt plan i april. **Niger** udgør det vigtigste krydspunkt for migranter fra Vest- og Centralafrika, og det anslås, at mere end 16 000 personer pr. maj 2016 krydser Niger hver uge på deres færd nordpå. Med hensyn til EU's støtte til Niger bør der arbejdes videre på det eksisterende multifunktionelle center i samarbejde med internationale organisationer såsom UNHCR. Der bør desuden rettes særlig opmærksomhed på at bekæmpe smugling af migranter og menneskehandel samt på at støtte muligheder for vækst og beskæftigelse.

På **Afrikas Horn** vil projektet om bedre migrationsstyring til 46 mio. EUR³⁶ blive indledt til sommer som led i Khartoumprocessen og være et eksempel på, hvordan specifikke tiltag bedre kan målrettes migrationsspørgsmål. EU er desuden som led i Rabatprocessen i færd med at udvikle en regional migrationsstyringsfacilitet til at støtte gennemførelsen af foranstaltninger til migrationsstyring i oprindelses-, transit- og bestemmelseslande i Sahel og i området omkring Tchad-søen.

Etiopien er en strategisk partner, som der siden november 2015 føres en fælles dagsorden for migration og mobilitet med, og migration er allerede et centralt element i det strategiske partnerskab. Landet huser mere end 750 000 fordrevne personer fra bl.a. Somalia, Eritrea og Sydsudan. Etiopien er et af de centrale oprindelses- og transitlande for irregulær migration til Europa. En af de største prioriteter bør være at styrke dette samarbejde ved at indgå en pagt med Etiopien og følge op på Etiopiens tilsagn om at samarbejde om tilbagesendelser.

Situationen i **Libyen** kræver særlig opmærksomhed og en særlig strategisk indsats. Der er mere end 230 000 migranter i Libyen³⁷. Heraf befinder 4 000-5 000 sig i detentionscentre, og mange af dem har ikke adgang til sundhedsydelser og mad, og samtidig skaber statens skrøbelighed begrundet tvivl om

³⁵ I februar foreslog Kommissionen en ny makrofinansiel bistandstransaktion på 500 mio. EUR, som blev vedtaget af Rådet den 1. juni 2016.

³⁶ 40 mio. EUR fra EU's Nødtrustfond for Afrika og et medfinansieringsbidrag på 6 mio. EUR fra Tyskland.

³⁷ Ifølge IOM's "displacement tracker matrix".

beskyttelsen af disse flygtninge og overholdelsen af deres rettigheder³⁸. Der er desuden mere end 400 000 internt fordrevne personer i nød. Selv om der er truffet begrænsede foranstaltninger vedrørende migration i Libyen, navnlig i samarbejde med UNHCR og Den Internationale Organisation for Migration, vil det først være muligt at styrke indsatsen, når de politiske forhold er blevet mere stabile, og sikkerheden er blevet bedre. Det vil kræve fortsat politisk investering, beslutsomhed og finansiell støtte at få etableret en stabil og samlet libysk regering. En af de vigtigste målsætninger vil derfor være at støtte den nationale samlingsregering, så den kan levere basale tjenester og beskytte sine egne borgere. Det vil give den nye regerings legitimitet et boost og fremme stabilitet.

EU har tilrettelagt en pakke til støtte for den nationale samlingsregering og befolkningen, og visse elementer heraf er allerede ved at blive gennemført. Støtteprogrammet omfatter følgende:

- løbende finansiell støtte: Der er afsat midler til en række projekter, der beløber sig til omkring 100 mio. EUR, og en del heraf er allerede blevet udbetalt. Siden 2014 har EU ydet 12,5 mio. EUR til projekter, der udelukkende drejer sig om humanitær bistand, og op til 40 mio. EUR til projekter møntet på at imødekomme behovene blandt dem, der er påvirket af konflikter
- beskyttelse: Et af de vigtigste mål er at sikre beskyttelsen og stabiliseringen af samt styrke livsmodet blandt fordrevne befolkningsgrupper, og deres værtsbefolkninger, både i og uden for detentionscentre
- støtte til reformer af sikkerhedssektoren med fokus på politiet og det strafferetlige system samt grænseforvaltning: Der kunne på anmodning fra den libyske regering indledes en civil mission under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, som bygger på den eksisterende EU-grænsebistandsmission og andre EU-finansierede programmer for kapacitetsopbygning, og som kunne hjælpe med at opbygge kapacitet og yde støtte, bl.a. inden for grænseforvaltning og migration. Det kunne fungere som supplement til uddannelsen af den libyske kystvagt og flåde
- styring: EU er parat til at bistå regeringen med udarbejdelsen af lovgivningsmæssige og institutionelle rammer, som overholder menneskerettighederne og internationale konventioner. Det omfatter kapacitetsopbygning i de relevante administrationer og institutioner, bl.a. de retshåndhævende myndigheder.
- teknisk bistand: I tillæg til muligheden for teknisk bistand over rammebeløbet til samarbejde kunne det overvejes at yde støtte via Frontex ved at bruge det eksisterende mandat til at etablere en arbejdsaftale med Libyen.

Syd for Libyen har EU styrket sin dialog og samarbejdet om migration, sikkerhed og udvikling med G5-Sahel, som har en stigende betydning i området. Inden for disse rammer har EUCAP Sahel-missionen nu en antenne i Agadez, og der er etableret et fælles efterforskningshold sammen med Niger. Foruden disse igangværende aktiviteter kunne det påtænkes at lade de tre missioner under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik åbne deres uddannelseskurser for andre styrker under G5-Sahel, på anmodning fra de berørte regeringer. Det kunne bidrage til at skabe bedre forbindelser og bane vejen for fælles patruljeringsaktiviteter langs grænserne. Det kunne også overvejes at yde støtte til oprettelsen af et operationelt samarbejde på tværs af grænserne. Det vil fortsat være afgørende at sikre, at aktiviteterne under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik i Mali og Niger koordineres nøje med udviklingsprojekterne, bl.a. dem der støttes via EU's Nødtrufond for Afrika.

I denne meddelelse peges der på nogle prioriterede lande, men hensigten er, at alle de relevante lande i sidste instans skal omfattes af denne tilgang. Pagternes langsigtede målsætninger om at tackle de underliggende årsager til irregulær migration og tvangsfordrivelse vil blive understøttet af kommende strategiske politiske instrumenter, navnlig den globale strategi og EU's Afrikastrategi.

³⁸ Ud af de 765 vestafrikanske statsborgere, der tilbageholdes, har 572 udvist interesse for at vende tilbage til deres oprindelseslande.

Mål på lang sigt

Afrika vil forblive det prioriterede område på den lange bane, og det vil komme til udtryk i gennemførelsen af dagsordenen 2030 for bæredygtig udvikling og forholdet mellem EU og AVS efter Cotonou-aftalen samt i den kommende integrerede Afrikastrategi. I den forbindelse bør der tages hensyn til nye tilgange til sikkerhed, investeringsmuligheder, målene for en bæredygtig udvikling efter den reviderede konsensus og ungdomsbeskæftigelse, lige såvel som den allerede betydelige officielle udviklingsbistand fra EU (ODA) til Afrika (20 mia. EUR pr. år) bør øges med henblik på at nå målet om 0,7 % ODA/BNI. Alt dette vil skabe grundlaget for EU-Afrika-topmødet i 2017.

Hvad angår **Asien** er **Afghanistan** en betydelig kilde til irregulære migranter og flygtninge til Europa. Samtidig med at fortsætte sin mangeårige indsats for at støtte stabiliseringen af landet bør EU øge sit engagement for at sikre et samarbejde med Afghanistan om tilbagesendelse. Pakistan og Bangladesh er andre prioriterede oprindelseslande i Asien. **Iran** er et oprindelsesland, når det kommer til sin egen befolkning, og samtidig et centralt transitland for migranter fra især Afghanistan, men også Irak, Pakistan og Bangladesh, og landet huser i øjeblikket 2-3 millioner afghanere. EU og Iran bør derfor indlede en omfattende dialog om migration. EU bør desuden fortsat støtte Irans bestræbelser på social integration af de afghanske flygtninge i Iran. EU's humanitære aktioner (der beløber sig til 9 mio. EUR i 2016) vil fortsat understøtte den iranske regerings indsats for at sikre flygtninge adgang til basale tjenester.

Når det kommer til **nærområderne**, har EU haft et langvarigt partnerskab med **Marokko** om migrationsspørgsmål, og dette frugtbare samarbejde vil blive videreført, så snart forholdene tillader det. **Algeriet** er i øjeblikket ikke et land, der giver anledning til større migrationsspørgsmål, men EU er parat til at uddybe dialogen og samarbejdet på området, når det er relevant. Unionen vil derimod styrke sine relationer til **Egypten**, bl.a. gennem mere finansiel bistand til kapacitetsopbygning, beskyttelse af sårbare grupper og socioøkonomisk støtte til grupper, som er tilbøjelige til at migrere. Dette engagement bør øges yderligere i lyset af de stigende migrationsstrømme, som flyder fra Egypten over den centrale Middelhavsroute, ved at styrke den fælles indsats for at bekæmpe smugling som led i det bredere samarbejde inden for rammerne af Khartoumprocessen.

Vigtigste tiltag:

- at indgå pagterne med Jordan og Libanon og sammen med Tunesien undersøge, hvordan samarbejdet mellem EU og Tunesien kan bringes videre til det næste stadie
- at indlede og vedtage pagter med Niger, Nigeria, Senegal, Mali og Etiopien
- at være rede til at støtte Libyens nationale samlingsregering i bestræbelserne på at styre de irregulære migrationsstrømme, herunder ved at gøre en indsats for at fremme det regionale samarbejde med Libyens sydlige naboer og Sahel-området.

4. KONKLUSION

I lyset af at vi optrapper effekten af vores tiltag vedrørende den eksterne dimension af den europæiske dagsorden for migration betydeligt, foreslår Kommissionen og den højtstående repræsentant et nyt resultatorienteret samarbejdskoncept, nemlig rammen for partnerskaber. Målet er at gøre EU's engagement sammenhængende og sikre, at Unionen og medlemsstaterne agerer koordineret. EU og medlemsstaterne bør kombinere deres instrumenter og værktøjer og nå til enighed om pagter med tredjelande med henblik på bedre at kunne styre migrationen. Dette betyder for hvert partnerland fastlæggelsen af et miks af positive og negative incitamenter, der skal anvendes ud fra en klar forståelse af, at det overordnede forhold mellem EU og det pågældende land er baseret på landenes evne og vilje til at samarbejde om migrationsstyring. Der vil blive brug for at trække på alle EU's politiske midler, finansielle instrumenter og eksterne instrumenter. I denne kontekst er det også vigtigt at styrke indsatsen for at implementere Valetthandlingsplanen, herunder dens finansielle aspekter. For at sikre, at EU og medlemsstaterne arbejder sammen, bør der etableres en koordineringsmekanisme

mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne. Det betyder, at de særlige forhold, som medlemsstaterne kan have opbygget med tredjelande, bør udnyttes fuldt ud til gavn for EU.

På kort sigt foreslås det at nå til enighed om pagterne med Jordan og Libanon, sammen med Tunesien at undersøge, hvordan samarbejdet mellem EU og Tunesien bedst kan udbygges, samt tage skridt til at indgå pagter med Niger, Nigeria, Senegal, Mali og Etiopien. Desuden foreslås det at stå klar til at støtte Libyens nationale samlingsregering i bestræbelserne på at styre de irregulære migrationsstrømme, herunder ved at gøre en indsats for at fremme det regionale samarbejde med Libyens sydlige naboer og Sahelområdet. Med henblik på at støtte pagterne foreslås det at mobilisere næsten 8 mia. EUR i perioden 2016-2020 i tillæg til medlemsstaternes og EU's årlige officielle udviklingsbistand.

På længere sigt bør EU øge indsatsen for at gøre noget ved de underliggende årsager til irregulær migration og fordrivelser og bidrage til kapacitetsopbygningen i værtssamfundene. Kommissionen mener, at der kan mobiliseres yderligere 62 mia. EUR til håndtering af disse udfordringer, forudsat at medlemsstaterne og partnerne, herunder de internationale finansielle institutioner, udviser samme grad af tilsagn som Kommissionen, og forudsat at Europa-Parlamentet kraftigt støtter disse bestræbelser. Målet med partnerskabsrammen er at sætte EU i stand til at styre de største migrationsstrømme, verden har været vidne til siden anden verdenskrig. I den forbindelse vil EU tage hånd om alle aspekterne af denne migrationskrise fra de underliggende årsager til de daglige tragedier i Middelhavet. Disse ambitioner kan kun nås ved hjælp af et tæt og understøttet samarbejde mellem EU og medlemsstaterne i partnerskab med migranternes oprindelses- og transitlande.

Med afsæt heri opfordres Det Europæiske Råd til at tilslutte sig følgende:

- etableringen af partnerskabsrammen, der skal mobilisere og målrette EU's indsats og ressourcer og således opnå en bedre styring af migrationen i samarbejde med tredjelande. Der skal trækkes på alle EU's og medlemsstaternes politiske midler og instrumenter for at nå dette mål. Der vil blive indført en blanding af positive og negative incitamenter i EU's udviklings- og handelspolitikker til at belønne de lande, der er villige til at samarbejde effektivt med EU om migrationsstyring, og sikre, at der er konsekvenser for de lande, der ikke samarbejder
- en styrkelse af indsatsen for at implementere Valetthandlingsplanen, herunder dens finansielle aspekter, eftersom den også vil være afgørende for denne proces
- tæt og understøttet samarbejde mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne om overholdelse af pagterne
- hurtig overførsel af midler fra EU's og medlemsstaternes budgetter, især med henblik på at supplere EU's Nødtrufond for Afrika med henblik på overholdelse af pagterne
- hurtig oprettelse af en ekstern investeringsfond for at mobilisere investeringer på op til 62 mia. EUR. For at nå dette mål opfordres medlemsstaterne, Den Europæiske Investeringsbank og andre internationale finansielle institutioner til at bidrage til fonden
- første del af processen, som består i at indgå skræddersyede pagter med Niger, Nigeria, Senegal, Mali og Etiopien samt øge engagementet med Tunesien og Libyen.

Bilag

- Bilag 1: Ulovlige grænsepassager til EU, afgørelser om tilbagesendelse og vellykkede tilbagesendelser, 2014-2015
- Bilag 2: Dialoger på højt plan
- Bilag 3: Eksempler på vigtige igangværende EU-finansierede aktioner
- Bilag 4: Finansielle tilsagn og bidrag fra medlemsstaterne til trustfondene og faciliteten for flygtninge i Tyrkiet