



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.8.2012
COM(2012) 427 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET
om videreudviklingen af det europæiske migrationsnetværk

{SWD(2012) 240 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om videreudviklingen af det europæiske migrationsnetværk

I. INDLEDNING

Det er nu fire år siden, at retsgrundlaget¹ for det europæiske migrationsnetværk (i det følgende "EMN") blev vedtaget, og der bør derfor gøres status over, hvilke fremskridt der er gjort, og hvordan EMN skal videreudvikles, herunder som led i den næste flerårige finansielle ramme efter 2013.

EMN² blev formelt oprettet ved Rådets beslutning 2008/381/EF og har til formål at sikre ajourførte, objektive, pålidelige og sammenlignelige oplysninger om migration og asyl, som kan underbygge den politiske beslutningstagning på disse områder i EU. EMN fungerer ved hjælp af et netværk på flere niveauer, som med støtte fra to serviceudbydere koordineres af Europa-Kommissionen i samarbejde med EMN's nationale kontaktpunkter (i det følgende "EMN-kontaktpunkter"), som er etableret i de enkelte medlemsstater³ og i Norge⁴, og som sørger for at udvikle nationale netværk med en bred vifte af relevante aktører. Kroatien har for nylig fået status som observatør⁵. EMN netværker også på EU-plan, idet der samarbejdes med andre relevante EU-organer/internationale organer. Den politiske styring af migrationsnetværkets aktiviteter varetages af et styrelsesråd, som ledes af Europa-Kommissionen og består af en repræsentant fra hver af de deltagende medlemsstater samt af observatører fra Danmark, Norge og Europa-Parlamentet.

II. EMN'S AKTIVITETER

EMN iværksætter en række aktiviteter for at opfylde målsætningerne inden for rammerne af det årlige aktivitetsprogram, som godkendes af styrelsesrådet og vedtages af Kommissionen⁶. Det drejer sig p.t. om:

- **Årlige strategirapporter**, som giver politiske beslutningstagere oplysninger om den vigtigste politiske og lovgivningsmæssige udvikling (herunder i EU) og tjener som input til offentlige debatter om migration og asyl, herunder så

¹ Rådets beslutning 2008/381/EF af 14. maj 2008. Disse rapporter offentliggøres også som følge af beslutningens artikel 13.

² EMN har eksisteret siden 2003, hvor det startede som et pilotprojekt for dernæst at blive en forberedende foranstaltning. Nærmere oplysninger om migrationsnetværket og dets mange resultater findes på <http://www.emn.europa.eu>.

³ Danmark deltog ikke i vedtagelsen af denne rådsbeslutning, men deltager uformelt i EMN som observatør.

⁴ Kommissionens afgørelse C(2010) 6171 af 13.9.2010 fastlagde grundlaget for det administrative samarbejde mellem Europa-Kommissionen og Norges justitsministerium og politi med henblik på Norges deltagelse i EMN. Samarbejdsordningen trådte i kraft den 15.11.2010.

⁵ Siden tiltrædelsestraktaten med Kroatien blev undertegnet den 9.12.2011, har Kroatien deltaget i migrationsnetværket i overensstemmelse med Kommissions afgørelse C(2011) 9005 af 8.12.2011 om interne gennemførelsesordninger for interimperioden forud for den formelle tiltrædelse.

⁶ EMN's arbejdsprogram for 2012 blev f.eks. vedtaget ved Kommissionens afgørelse C(2012) 1771.

vidt muligt relevante statistikker. De tjener også til at underbygge Kommissionens årsrapporter om indvandring og asyl⁷

- **Ad hoc-undersøgelser**, som er et nyttigt værktøj til at indsamle sammenlignelige oplysninger om et bestemt aktuelt emne. De kan iværksættes af Kommissionen eller af et kontaktpunkt og har typisk en svarfrist på op til fire uger⁸
- **Undersøgelser** om politikorienterede emner, som hvert år normalt omfatter både en **overordnet undersøgelse** med detaljeret indsamling og analyse af et emne af relevans på lidt længere sigt, herunder indkredsning af eventuelle nye spørgsmål, og op til tre mere **specifikke undersøgelser**, der skal tilgodese mere umiddelbare politiske behov på kortere sigt⁹
- **EMN-debatoplæg** (de såkaldte "EMN Informs"), som på en præcis måde præsenterer hovedkonklusionerne om et specifikt aktuelt emne f.eks. fra undersøgelser eller ad hoc-undersøgelser i et format, der er beregnet på de politiske beslutningstagere
- **EMN-bulletiner**, som indeholder ajourførte, aktuelle oplysninger, navnlig til politiske beslutningstagere, om den aktuelle og seneste udvikling på EU-plan og medlemsstatsplan, herunder også om de seneste offentliggjorte statistikker, primært fra Eurostat¹⁰
- **EMN-glossar og EMN-begrebsordbog**, som består dels af et glossar med mindst 300 termer med tilhørende oversættelse, der er baseret på EU-retten, og som bl.a. skal forbedre sammenligneligheden mellem medlemsstaterne gennem brug og fælles forståelse af glossarets termer og definitioner, dels af en begrebsordbog, som udgør et kohærent og struktureret værktøj, der kan benyttes til at katalogisere og søge efter dokumenter, der er beslægtede, og som handler om et bestemt emne

⁷ Se f.eks. COM(2012) 250 final og arbejdsdokument fra tjenestegrenene (2012) 139 final.

⁸ For at give en idé om omfanget og rækkevidden af ad hoc-undersøgelser blev der i 2011 iværksat i alt 76 individuelle undersøgelser, og hver af disse blev i gennemsnit besvaret af 17 medlemsstater eller mere, svarende til over 1 300 individuelle svar. Emnerne vedrørte bl.a. grænser, økonomisk migration, EU-retten, familiesammenføring, ulovlig migration, integration, beskyttelse, ophold, tilbagesendelse, studerende, menneskehandel og visa.

⁹ I 2012 vil EMN foretage en overordnet undersøgelse af internationale studerendes indvandring til EU ("The Immigration of International Students to the EU") og specifikke undersøgelser om henholdsvis misbrug af retten til familiesammenføring ("Misuse of the Right to Family Reunification") for at informere om grønbogen (KOM(2011) 736) om familiesammenføring; problemer med og praksis for fastlæggelse af ansøgers identitet i migrationsproceduren ("Challenges and practices for establishing applicants' identity in the migration process") og endelig tredjelandstatsborgeres mobilitet inden for EU ("Intra-EU Mobility of Third-Country Nationals").

¹⁰ Se første udgave, som er annonceret på Generaldirektoratet for Indre Anliggenders Twitterside (@EUHomeAffairs), på <http://t.co/FDBAbFuO>.

- **EMN-statusrapporter** til Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om EMN's igangværende aktiviteter og de væsentligste resultater¹¹
- **Ajourføring af EU-immigrationsportal**¹² for at sikre, at oplysningerne om medlemsstaternes indvandringspolitik og –procedurer¹³ holdes ajour. EMN har takket være sine forbindelser og kendskab til medlemsstaternes lovgivningsorganer gode forudsætninger for at foretage ajourføringer hurtigt og derved sikre, at EU-immigrationsportalen er aktuel
- **Networking** på EMN-plan, bl.a. ved regelmæssige møder mellem de nationale kontaktpunkter; på nationalt plan, ved at de nationale kontaktpunkter etablerer nationale netværk, hvor alle relevante aktører, herunder nationale beslutningstagere, er repræsenteret, og endelig på EU-plan/internationalt plan for at sikre, at de relevante EU-instrumenter og EU-strukturer på området migration og asyl hænger sammen og koordineres, samt for at have strategiske samarbejdsforbindelser med andre europæiske organisationer (uden for EU-regi), institutioner og netværk med lignende målsætninger
- **Formidling og offentliggørelse** af EMN-resultater, bl.a. ved hjælp af de førortalte oplæg og bulletiner, samt via særlige websider (EMN-webside¹⁴ samt nationale websider), en årlig EMN-konference¹⁵ samt oplæg ved relevante (inter)nationale arrangementer.

EMN udarbejdede tidligere årlige rapporter om statistikker over migration og international beskyttelse¹⁶ ved at analysere oplysninger hovedsageligt fra Eurostat i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 862/2007. Selv om disse rapporter var af høj kvalitet, var de ikke tilstrækkeligt aktuelle, hvilket til dels skyldtes, at det tog lang tid at få stillet de årlige data til rådighed¹⁷. Det blev derfor besluttet at indstille disse rapporter og i stedet fremlægge de senest offentliggjorte oplysninger primært i EMN-bulletinen.

Alle EMN-produkter offentliggøres primært på EMN's websted, men også i publikationer fra EMN-kontaktpunkter og Kommissionen. Med hensyn til rapporter/undersøgelser benyttes en metode, hvor der udarbejdes fælles specifikationer eller modeller for at øge sammenligneligheden, som EMN-kontaktpunkterne dernæst benytter til at udarbejde en national rapport eller et nationalt bidrag, sædvanligvis ved hjælp af dokumentationsundersøgelser. På grundlag af disse (normalt 24 nationale svar)¹⁸ udarbejdes

¹¹ EMN's statusrapport for 2011 ledsager denne rapport som SEC(2012) 240. Oplysninger om tidligere år findes i SEC(2010) 1006 og SEC(2011) 1273.

¹² <http://ec.europa.eu/immigration/>.

¹³ Oplysningerne findes under overskrifterne "What do I need before leaving?" og "What do EU countries do?"

¹⁴ <http://www.emn.europa.eu>.

¹⁵ EMN-konferencen i 2011 blev holdt i Warszawa under ledelse af det polske formandskab for Den Europæiske Union og handlede om ulovlig migration.

¹⁶ Den seneste rapport dækkede 2009 og blev afsluttet i april 2012.

¹⁷ Oplysninger om asyl gives månedligt, mens oplysninger om indvandring, udvandring, opholdstilladelser og statsborgerskab i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 862/2007 først foreligger op til 15 måneder efter rapporteringsperiodens udløb (f.eks. foreligger oplysninger fra 2010 først i foråret 2012).

¹⁸ Selv om der findes et EMN-kontaktpunkt i hver medlemsstat (undtagen DK) og Norge, har ikke alle endnu det personale, der er nødvendigt for at bidrage til alle EMN-aktiviteter.

en sammenfattende rapport, hvor de vigtigste resultater sammenholdes, analyseres og sættes ind i en EU-sammenhæng, f.eks. ved at relatere dem til de seneste politiske initiativer.

III: EKSTERN EVALUERING

For at have et velunderbygget grundlag for at tage stilling til den fremtidige udvikling af EMN blev der foretaget en ekstern evaluering af EMN i sidste halvdel af 2011¹⁹. Der blev ved evalueringen taget fat på flere aspekter af EMN og dets virke, og tabellen nedenfor giver en kortfattet vurdering af EMN's indsats.

Tabel 1: Overordnet oversigt over EMN's indsats

Positivt	Mindre positivt
• Kvaliteten af EMN's oplysninger (for det meste aktuelle, objektive, pålidelige og sammenlignelige), idet ad hoc-undersøgelserne er særligt værdsatte • Positiv indflydelse på den politiske beslutningstagning, navnlig på EU-plan, men også i mange medlemsstater • Godt netværk mellem EMN-kontaktpunkter, som er meget engagerede i EMN • Kvaliteten og mængden af oplysninger i forhold til de økonomiske og menneskelige ressourcer, der er til rådighed.	• Forsinkelser i produktionen af oplysninger og utilstrækkelig sammenlignelighed, især hvis ikke alle EMN-kontaktpunkter bidrager • I forhold til den brede offentlighed har EMS kun begrænset betydning, og der er ikke noget større kendskab til EMN's rolle • EMN er ikke særlig synligt (f.eks. besøges websiden sjældent, og kun få ønsker nyhedsbrevet), og de nationale kontaktpunkter er svage i nogle lande • Utilstrækkelige ressourcer på EU-plan til at støtte EMN's udvikling.

Den generelle holdning var, at EMN har gjort en god indsats og formidlet nyttige oplysninger til gavn for den politiske beslutningstagning på EU-plan og på nationalt plan. Det blev fundet mindre positivt, at oplysningerne ikke altid foreligger hurtigt nok for de politiske beslutningstagere, og det blev påpeget, at EMN ikke er synligt nok, eller at der ikke er tilstrækkeligt kendskab til EMN blandt fagfolk og politiske beslutningstagere, især i EU-institutionerne.

Der blev fremsat omkring 30 anbefalinger til, hvordan EMN kan komme til at fungere bedre. Allerede mens evalueringen stod på, tog EMN adskillige anbefalinger til sig i forbindelse med udarbejdelsen af arbejdsprogrammet for 2012, navnlig dem om at sikre, at de oplysninger, der formidles, bliver mere relevante og aktuelle, og at der gives præcise sammendrag af resultaterne til gavn navnlig for de politiske beslutningstagere.

IV. EMN FREMOVER

Selv om EMN's rolle inden for asyl og migration nu er solidt fastslået, og selv om netværket er meget værdsat, bør der ses på, hvordan det kan tjene formålene bedre. I dette afsnit beskrives, hvordan Kommissionen ser EMN's rolle fremover også i forbindelse med Asyl- og

¹⁹ Evalueringen blev foretaget af "Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES)" og evalueringsrapporten kan ses på <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=249>.

Migrationsfonden²⁰, selv om nogle af de ændringer, der foreslås, kan gennemføres, inden forordningen om fonden træder i kraft.

EMN har allerede vist, at det er villigt til at udvikle og tilpasse sig for bedre at kunne opfylde navnlig de politiske beslutningstageres forventninger. En vigtig forudsætning i denne sammenhæng er det proaktive engagement og det stærke partnerskab, der ses mellem Kommissionen og EMN-kontaktpunkterne, som udpeges af de respektive medlemsstater, og som udgør grundstenen i EMN.

EMN's fremtidige udvikling samt dets formål og opgaver beskrives i artikel 23 i forslaget til forordning om oprettelse af en asyl- og migrationsfond, som ophæver Rådets beslutning 2008/381/EF. Det anføres, at formålene med EMN er:

- (a) at være et rådgivende organ for EU med hensyn til asyl og migration gennem koordinering og samarbejde på både nationalt niveau og EU-niveau med repræsentanter for medlemsstaterne, det akademiske miljø, civilsamfundet, tænketanke og andre EU-enheder eller internationale enheder
- (b) at opfylde EU-institutionernes og medlemsstaternes informationsbehov på asyl- og migrationsområdet ved at tilvejebringe ajourførte, objektive, troværdige og sammenlignelige oplysninger om migration og asyl for at støtte Den Europæiske Unions politikudformning på disse områder
- (c) at stille de oplysninger, der er nævnt i litra b), til rådighed for offentligheden.

Artikel 23 beskriver også, hvilke aktiviteter EMN skal udføre for at opfylde disse formål, behovet for at sikre sammenhæng med det europæiske asylstøttekontor²¹ og Frontex²², hvordan EMN skal sammensættes, og hvilken finansiel bistand der skal stilles til rådighed.

I følgende underpunkter vil hvert af de formål, der er anført ovenfor, blive beskrevet nærmere med angivelse af Kommissionens vision for EMN.

IV.1 EMN'S ROLLE

Udviklingen af en fælles EU-migrationspolitik kræver i stigende grad sammenlignelige, faktuelle oplysninger for at udvikle og underbygge de politiske tilgange, der bygger på pålidelig dokumentation og analyser, som dækker forskellige perspektiver. Der er ganske vist mange oplysninger til rådighed og ikke kun fra EMN, men de foreligger ofte i en form, som de politiske beslutningstagere vanskeligt kan bruge, og de er heller ikke tilstrækkeligt tilgængelige til at kunne opfylde disses umiddelbare behov.

Der er ingen tvivl om, at det ville være en fordel at have en fælles europæisk kilde, som de politiske beslutningstagere, både fra medlemsstaterne og fra EU-institutionerne, kunne få adgang til, eller som de kunne anmode om oplysninger, herunder også statistiske, præsenteret på en faktuel, brugervenlig og objektiv måde, og som kunne danne grundlag for deres drøftelser. Der er også behov for at se tingene i et mere langsigtet perspektiv for at forudse de potentielle udfordringer, EU vil stå overfor.

²⁰ KOM(2011) 751 endelig.

²¹ Det Europæiske Asylstøttekontor, som er oprettet ved forordning (EF) nr. 439/2010.

²² Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser, som er oprettet ved Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004.

EMN er yderst velegnet til at opfylde dette behov og til fuldt ud at indfri de politiske beslutningstageres forventning. Netværket har vist, at det kan stille stor analytisk ekspertise til rådighed både for medlemsstaterne og på EU-plan, og at det evner fuldt ud at forstå de oplysninger, der modtages fra de relevante nationale ministerier og andre nationale kilder via det omfattende netværk, der er blevet etableret, samt at sætte disse ind i rette sammenhæng. Styrken ved netværket mellem EMN-kontaktpunkterne tjener også til at vise, der er opbygget en fælles videnkultur, som gør, at situationen i én medlemsstat kan forstås af de andre og af Kommissionen.

Hvordan skal EMN ændres? For det første skal EMN udvide sine informationskilder på to måder: gennem det nationale netværk og gennem forbindelserne til andre relevante EU-organer/internationale organer. Dette forudsætter, at EMN-kontaktpunkterne styrkes yderligere, således at de kan fungere som nationalt knudepunkt for indsamling og analyse af oplysninger.

Mange EMN-kontaktpunkter har gjort en stor indsats for at etablere et nationalt netværk med mange forskellige aktører, som ikke kun kommer fra f.eks. ministerierne. Der er også lagt større vægt på møder i de nationale netværk for at tage (aktuelle) emner op med relevans for national/europæisk politik og for at inddrage (nationale) politiske beslutningstagere. EMN har via de nationale netværk fremmet tilvejebringelsen af oplysninger og meningsudvekslingen mellem bl.a. (nationale) politiske beslutningstagere, statsansatte, herunder fra forskellige ministerier, internationale organisationer, forskere, tænketanke og andre politiske rådgivere, ngo'er og civilsamfundet. I nogle medlemsstater var en så bred samling af aktører tidligere uhørt. Et andet aspekt er etableringen af forskellige nationale websider, som tjener som (nationale) centre for asyl- og migrationsoplysninger, herunder i visse tilfælde databaser over relevant lovgivning, retspraksis osv.²³.

Det bør derfor anerkendes, at de nationale netværk udgør et væsentligt element i EMN, og de bør derfor fremmes yderligere, idet man f.eks. kunne opfordre medlemmer af nationale netværk til at komme med bidrag, selv i form af ad hoc-rådgivning, hvis der er brug for oplysninger.

Der er en overflod af forskellige enheder, som beskæftiger sig med forskellige aspekter af asyl- og migrationsanalyse og forskning på nationalt, europæisk og internationalt plan²⁴. Hver af disse udfylder en bestemt rolle i forhold til et bestemt publikum. For også at give de politiske beslutningstagere mulighed for at udnytte de mange oplysninger, der findes, bør EMN styrke sit samarbejde med de forskellige organer for at udveksle oplysninger og gensidigt supplere hinandens aktiviteter, samt undgå dobbeltarbejde. Selv om dette samarbejde formelt finder sted inden for Kommissionen (navnlig med generaldirektoratet Eurostat, Forskning og Innovation, Udvikling og Samarbejde, samt Beskæftigelse og Sociale Anliggender) og med EU-organer som Det Europæiske Asylstøttekontor, Frontex og EU-agenturet for grundlæggende rettigheder²⁵ (se afsnit IV.4) kunne der typisk etableres et samarbejde med andre organer, såsom bl.a. andre EU-institutioner og AVS-

²³ Se f.eks. databasen over national retspraksis (http://194.88.246.195/WD160AWP/WD160Awp.exe/CONNECT/EMN_JURISPRUDENCES), som er udviklet af EMN-kontaktpunktet i Luxembourg, og som gør det muligt at finde de seneste afgørelser fra forvaltningsdomstolene i Luxembourg, og hvortil både offentligheden, videnskabelige og juridiske eksperter har gratis adgang.

²⁴ Der findes en liste over andre relevante enheder på <http://www.emn.europa.eu> under "Useful Links".

²⁵ Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, som blev oprettet ved Rådets forordning (EF) nr. 168/2007.

observationscentret for migration, GDISC, IGC, NORFACE, IOM, FN, Det Internationale Center for Udvikling af Migrationspolitikker, OECD osv.²⁶ i forbindelse med specifikke emner eller undersøgelser. I de tilfælde, hvor det skønnes relevant, ville dette også kunne give et indblik i, hvad resten af verden eller en bestemt region uden for EU mener om et givent emne, samt skabe en forbindelse til migrationsdimensionen i EU's udviklingspolitik, således at det sikres, at der er sammenhæng og synergi, især for så vidt angår fastlæggelse af samarbejdet med højt prioriterede lande som led i den eksterne dimension af EU's migrationspolitik.

EMN burde også gøre mere for at udnytte de oplysninger, der offentliggøres af disse forskellige enheder, selv om det vil kræve flere ressourcer. Man har tidligere haft god erfaring med dette, f.eks. i forbindelse med EMN's undersøgelse af, hvordan migrationen tjener til at dække efterspørgslen på arbejdskraft ("Satisfying Labour Demand through Migration"), som omfattede bidrag fra og samarbejde med Eurocities og IOM.

Selv om Danmark ikke formelt deltager i EMN, er der ikke desto mindre gjort en indsats for at inddrage landet, som har deltaget i nogle af EMN's aktiviteter og møder. Det bør undersøges nærmere, hvordan Danmark eventuelt kunne deltage mere aktivt på grundlag af erfaringerne med at inddrage Norge i EMN.

IV.2 OPLYSNINGER TIL UNDERBYGNING AF POLITIKUDFORMNINGEN

For det andet bør EMN give mere relevante oplysninger og forbedre den måde, de præsenteres på. Det fremgik af den eksterne evaluering, at selv om EMN's arbejde er meget relevant, af god kvalitet og giver merværdi, kan det stadig blive bedre, især med hensyn til de sammenfattende rapporter. De sammenfattende rapporter bør især være mindre beskrivende og mere analytiske, og hovedkonklusionerne og de politiske følger bør fremhæves tydeligere for målgruppen. Der bør også være tilstrækkelig fleksibilitet til, at der i løbet af året kan vælges et emne, der skal undersøges i lyset af den aktuelle politiske udvikling.

EMN bør således fortsat fremlægge ajourførte, objektive, pålidelige og sammenlignelige oplysninger, men bør også fortsætte bestræbelserne på at være fleksibel og kunne tilpasse sig de politiske beslutningstageres behov i endnu højere grad. EMN-styrrådet har spillet en væsentlig rolle for at gøre EMN bedre til at foretage undersøgelser af direkte relevans for de politiske beslutningstagere, men der er stadig to problemer, der bør gøres noget ved nemlig spørgsmålet om, hvor hurtigt oplysningerne foreligger, og hvor nøjagtige de er.

EMN har allerede taget anbefalingerne til sig i arbejdsprogrammet for 2012 og har foretaget en række ændringer af sine arbejdsgange, såsom at lægge større vægt på en bedre udnyttelse af de mange oplysninger, der allerede er til rådighed inden for EMN; at indføre specifikke undersøgelser²⁷; at udarbejde de såkaldte "EMN Informs"²⁸, som skal give især de politiske beslutningstagere de vigtigste oplysninger om en bestemt aktivitet, og at indføre EMN-bulletinen.

²⁶ GDISC (General Directors of Immigration Services Conference); IGC (mellemstatslige konsultationer om asyl-, flygtninge- og migrationspolitik); NORFACE (New Opportunities for Research Funding Agency Co-operation in Europe); IOM (Den Internationale Organisation for Migration); UN (De Forenede Nationer, navnlig afdelingen for befolkningsstatistik); OECD (Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling).

²⁷ Se fodnote 9.

²⁸ Der distribueres og offentliggøres på EMN-websiden under "EMN Informs".

IV.3 UNDERRETNING AF DEN BREDE OFFENTLIGHED

EMN bør desuden præsentere sine resultater for offentligheden på en anden måde. Migration er i dag et meget omdiskuteret emne i EU, og debatten bygger nogle gange på forkerte eller vildledende oplysninger. Der findes en række eksempler på god praksis i medlemsstaterne, hvor oplysningerne fremlægges på en brugervenlig, objektiv og upartisk måde²⁹, og denne praksis er i visse tilfælde udviklet i samarbejde med det nationale EMN-kontaktpunkt. Dette mangler stadig på EU-plan, og EMN bør også påtage sig denne rolle ved f.eks. at anvende moderne kommunikationsmidler (f.eks. sociale medier og interaktive websider) til at give faktuelle oplysninger om et bestemt emne til medierne og andre informationsformidlere. Medlemmer af nationale netværk forventes også at bidrage til informationsformidlingen.

Dette er helt i tråd med EMN's udvikling i retning af at præsentere mere målrettede oplysninger som led i funktionen som rådgivende råd, herunder ved at udvikle og fremme EMN's webside og de nationale websider som brugervenlige informationskilder. I den forbindelse ville det ligeledes være nyttig, hvis EMN kunne give hurtige, faktuelle ajourføringer, som kunne give bl.a. Kommissionen og medlemsstaterne større belæg for deres beslutninger.

IV.4 STÆRKERE FORBINDELSER TIL EU-AGENTURER

Områderne asyl, indvandring og integration er i sagens natur stærkt forbundne, idet de alle hører under området migration. EMN's styrke i den forbindelse er evnen til at analysere et specifikt migrationsrelateret emne ved at trække på en bred ekspertise i medlemsstaterne. EMN kan derfor være til nytte for andre EU-enheder, navnlig agenturerne.

I betragtning af at Det Europæiske Asylstøttekontor også analyserer asylsituationen i EU, bør samarbejdet styrkes for at undgå dobbeltarbejde, sikre sammenhæng og komplementaritet og derved øge begge organers kapacitet. EMN og Det Europæiske Asylstøttekontor kunne f.eks. på baggrund af erfaringerne med EU-agenturet for grundlæggende rettigheder i fællesskab foretage en undersøgelse af et asylrelateret emne³⁰ og derved behandle forskellige, men komplementære aspekter. En anden mulighed er, at Det Europæiske Asylstøttekontor bidrager til EMN som led i den årlige strategirapport, især med oplysninger til udarbejdelsen af Kommissionens årsrapport om indvandring og asyl.

På samme måde bør forbindelserne med Frontex også udvikles yderligere. Ved at fremme synergien mellem EMN og Frontex kunne man måske fjerne kløften mellem grænseforvaltningshensyn og samfundsøkonomiske hensyn ved at samle en række eksperter med forskellige, men komplementære specialiseringer. Dette ville sikre en bredere dækning af migrations- og asylspørgsmål. Som illustrerende eksempel kan nævnes, at Frontex' risikoanalysenetværk (FRAN) hvert kvartal udarbejder en analyse af migrationsudviklingen ved EU's eksterne grænser³¹. EMN kunne udnytte disse oplysninger bedre som led i f.eks. en analyse af ulovlig indvandring eller en bredere analyse af migrationsstrømme.

Der er allerede stærke forbindelser til EU-agenturet for grundlæggende rettigheder, som er blevet udviklet over en årrække. De to organers forskellige roller og ansvarsområder betyder,

²⁹ Se f.eks. Storbritanniens "Migration Observatory" (<http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk>) og Litauens "Migration in Numbers" (<http://123.emn.lt/>).

³⁰ EMN foretog f.eks. i 2011 en undersøgelse af ikke-EU-harmoniserede beskyttelsesstatusser.

³¹ Se <http://frontex.europa.eu/publications?c=risk-analysis>.

at der ofte er komplementaritet mellem deres aktiviteter. Ligeledes betyder den regelmæssige deltagelse af en repræsentant fra EU-agenturet for grundlæggende rettigheder i EMN's møder, at de to organer er underrettet om hinandens arbejde. Som eksempel på denne komplementaritet kan nævnes de undersøgelser, der blev foretaget sideløbende om henholdsvis uledsagede mindreårige/børn, der er blevet adskilt fra deres familie³² og ulovlig migration³³.

IV.5 HVILKEN STRUKTUR SKAL DER TIL FOR AT KLARE DE NYE UDFORDRINGER?

EMN fungerer som et sandt europæisk netværk bestående af Kommissionen og medlemsstaterne samt Norge, men det har ingen status af juridisk person. Selv om denne lidt atypiske struktur har givet visse vanskeligheder, navnlig med hensyn til finansieringen af EMN-kontaktpunkterne, har den ikke desto mindre sikret, at der er tæt tilknytning til Kommissionens politiske dagsorden. Strukturen fungerer også godt i praksis. Der er derfor ingen grund til at overveje at ændre EMN's nuværende struktur.

Ligeledes er EMN kendetegnet ved sin mangfoldig, hvilket også fremgik af den eksterne evaluering. Ifølge artikel 5, stk. 1, i Rådets beslutning om oprettelse af EMN skal hver medlemsstat (undtagen Danmark) udpege en enhed, der optræder som nationalt kontaktpunkt. Selv om de fleste ansatte i EMN-kontaktpunkterne primært kommer fra det ministerium i medlemsstaten, der har ansvaret for asyl- og migrationspolitikken, kommer nogle fra forskningsinstitutioner eller IOM's nationale kontorer omend med stærke samarbejdsforbindelser med det relevante ministerium. Erfaringer fra denne sammensætning har vist, at den ikke bør ændres. Hvad der imidlertid bør ændres er, at der bør stilles tilstrækkelige ressourcer til rådighed i medlemsstaterne for de EMN-kontaktpunkter, der i øjeblikket ikke er i stand til fuldt ud at deltage i og bidrage til EMN-aktiviteter.

Der er visse aspekter af EMN-styrelsesrådet, som bør tilpasses. Selv om styrelsesrådet har vist sit værd ved at knytte EMN-aktiviteterne tættere til de politiske beslutningstageres behov, kan der foretages en række forbedringer. Den vigtigste er, at styrelsesrådet fokuserer mere på at yde strategisk vejledning, for at sikre at EMN-aktiviteterne har større direkte relevans for de politiske beslutningstagere. Dette kunne f.eks. ske ved, at relevante aktører (f.eks. EU-formandskabstrioer, medlemsstater, Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet) opridser deres strategiske prioriteter, og ved at have styrelsesrådsmedlemmer, der er tilstrækkeligt højt placeret til at yde den fornødne politiske vejledning. Europa-Parlamentet samt Danmark og Norge bør fortsat have observatørstatus i styrelsesrådet. Der kunne også være en tydeligere adskillelse mellem styrelsesrådets medlemmer og deres respektive EMN-kontaktpunkter³⁴, således at der ikke kan opstå interessekonflikter, og styrelsesrådet mere aktivt kan anmode en medlemsstat om at styrke kapaciteten i det EMN-kontaktpunkt, som ikke deltager i det nødvendige omfang, på grundlag af fælles resultatindikatorer³⁵. Derudover kunne

³² Undersøgelserne "Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors" (EMN, maj 2010) og "Separated, asylum-seeking children in European Union Member States (EU-agenturet for grundlæggende rettigheder, november 2010). Begge rapporter dannede grundlag for handlingsplanen om uledsagede mindreårige (KOM(2010) 213).

³³ Undersøgelserne "Practical Measures for Reducing Irregular Migration" (EMN, april 2012) og "Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union" (EU-agenturet for grundlæggende rettigheder, november 2011).

³⁴ I dag fungerer ca. 12 af medlemsstaternes medlemmer af styrelsesrådet også som EMN-kontaktpunkt for deres medlemsstat.

³⁵ Deltagelse og bidrag kunne være: Input til undersøgelser og rapporter, antal besvarelser på ad hoc-undersøgelser, udvikling af det nationale netværk og af formidlingsaktiviteterne, graden af deltagelse i

styrelsesrådet gøre mere for at fremme forbindelsen mellem forskning og den politiske beslutningstagning ved f.eks. at understrege, hvilken betydning EMN-resultater har for eksisterende og fremtidige migrationspolitikker og -praksis.

V. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

EMN har vist at være et nyttigt instrument med større og større betydning for de politiske beslutningstagere. De forbedringer, der nævnes i denne rapport ville også i lyset af den næste flerårige finansielle ramme sætte EMN i stand til at udfylde sin rolle endnu bedre. Med udgangspunkt i det solide fundament, der er lagt indtil videre, har Kommissionen fuld tiltro til, at EMN igen vil kunne tilpasse sig, således at det kan klare de nye udfordringer.

Kommissionen ser frem til at drøfte den videre udvikling af EMN, navnlig med de andre EU-institutioner og medlemsstaterne og på grundlag af denne rapport.

netværket på EU-plan (f.eks. afspejlet i mødedeltagelse og besvarelser på ad hoc-undersøgelser) og andre aspekter af arbejdsplaner.