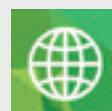


Særberetning

Udgifter afholdt under den eksterne del af EU's migrationspolitik i landene i det sydlige Middelhavsområde og de østlige nabolande indtil 2014



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx

Websted: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4778-0	ISSN2 1831-0796	doi:10.2865/875908	QJ-AB-16-010-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-4769-8	ISSN2 1977-5636	doi:10.2865/78874	QJ-AB-16-010-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4744-5	ISSN2 1977-5636	doi:10.2865/049	QJ-AB-16-010-DA-E

© Den Europæiske Union, 2016
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Særberetning**Udgifter afholdt under
den eksterne del af
EU's migrationspolitik
i landene i det sydlige
Middelhavsområde og
de østlige nabolande
indtil 2014**

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Punkt

Forkortelser og akronymer

Glossar

I-V Resumé

1-20 Indledning

2-20 EU's eksterne migrationspolitik

2-5 Politikrammen

6-8 En samlet strategi for ekstern migration

9 Prioritering af naboskabslande

10-11 Forskelligartede institutionelle og finansielle instrumenter

12-16 Forskellige kilder til udgifterne under EU's eksterne migrationspolitik

17-20 Finansierings- og forvaltningsordninger

21-26 Revisionens omfang og revisionsmetoden

27-65 Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

27-31 En bred vifte af ikke altid indbyrdes forbundne politikmål

32-37 Der skal lægges større vægt på at kortlægge partnerlandenes behov

38-51 Overvågnings- og vurderingsordningerne bør forbedres

52-60 De geografiske og tematiske prioriteringer var vanskelige at efterprøve

61-65 Indsatsen var spredt over et stort geografisk område

66-89	Svagheder forringede effektiviteten af de udgifter, der blev afholdt under EU's eksterne migrationspolitik (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI) i det sydlige Middelhavsområde og landene i det østlige partnerskab
67-69	Mangler ved de operationelle mål og resultatindikatorerne gjorde det vanskeligt at vurdere projekternes effektivitet
70-73	Effektivitetshæmmende faktorer
Tekstboks 8	Et eksempel på god praksis
74	Effektivitetsproblemer på tre centrale områder
75-81	Forbindelsen mellem migration og udvikling
82-86	Støtteforanstaltninger med henblik på tilbagesendelse og tilbagetagelse: begrænset effekt og ulige støtte fra tredjelande
87-89	Beskyttelse af menneskerettighederne: indgik som mål i de reviderede projekter, men det lykkedes ikke altid at overholde det
90-103	Koordineringen mellem flere partnere på forskellige niveauer var vanskelig
91-100	Styringen var kompleks
101-102	Mobilitetspartnerskaber: Koordineringen bør præciseres
103	Udsigterne for fremtiden

Konklusioner og anbefalinger

Bilag I	—	Mobilitetspartnerskaber indgået mellem EU, EU-medlemsstater og tredjelande
Bilag II	—	Forpligtede beløb, beløb, der er indgået kontrakter om, og betalte beløb under migrationspolitikens eksterne dimension i perioden 2007-2013 (millioner euro)
Bilag III	—	Udgifterne til den eksterne del af migrationspolitikken: mange forskellige EU-udgiftsinstrumenter, som hvert har sine egne mål og strategier
Bilag IV	—	Kortfattet beskrivelse af de reviderede projekter
Bilag V	—	Mekanismer til implementering af EU's finansielle bistand (migrations- og asylpolitikens eksterne dimension)

Kommissionens svar

Forkortelser og akronymer

04

EIDHR: Det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder

ENPI: Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument

EU: Den Europæiske Udviklingsfond

EU-Udenrigstjenesten: Tjenesten for EU's Optræden Udadtil

Frontex: Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-Medlemsstaternes Ydre Grænser

GD: Generaldirektorat

GD ECHO: Generaldirektoratet for Humanitær Bistand og Civilbeskyttelse

IOM: Den Internationale Organisation for Migration

IPA: Instrument for førtiltrædelsesbistand

SSMM: Samlet strategi for migration og mobilitet

UNDP: De Forenede Nationers udviklingsprogram

UNHCR: De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge

Asylansøger: Migranter får tildelt status som asylansøgere, når de har ansøgt om enten flygtningestatus eller subsidær beskyttelse, og deres ansøgning stadig er under behandling.

Flygtning: Flygtninge er personer, der som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en bestemt social gruppe eller politisk anskuelse befinder sig uden for det land, hvor de er statsborgere, og som følge af denne frygt ikke vil søge beskyttelse i dette land.

Grænseforvaltning: Lette den tilladte strøm af erhvervsfolk, turister, migranter og flygtninge og opdage og forhindre irregulær indtrængen af udlændinge i et givet land. Grænseforvaltningsforanstaltninger omfatter pålæggelse af visumkrav, sanktioner mod transportfirmaer, som bringer udokumenterede udlændinge ind på statens område, og forbud til søs.

Irregulær migration: Der er ingen klar eller alment anerkendt definition af irregulær migration, som vedrører persontrafik, der foregår uden for afgangs-, transit- og modtagelseslandenes lovgivningsmæssige struktur. Fra værtslandenes synspunkt betyder det irregulær indrejse, eller irregulært ophold eller arbejde i et land. Ud fra hjemlandets synspunkt er der tale om et irregulært forhold, når en person for eksempel krydser en international grænse uden et gyldigt pas eller rejsedokument. Irregulære migranter er personer, som kommer ind på et stats suveræne territorium uden et gyldigt indrejsedokument, og personer, som er kommet ind med et gyldigt dokument, og som undlader af forny deres tilladelse og bliver (overskrider gyldighedsperioden) i værtslandet.

Kapacitetsopbygning: Øge regeringernes og civilsamfundets autonome kapacitet ved at styrke deres viden, færdigheder og holdninger. Kapacitetsopbygning kan have form af et projekt, der gennemføres med en partnerregering, eller en bilateral eller multilateral dialog.

Migration: En person eller en gruppe af personer, som enten krydser en international grænse eller bevæger sig inden for en stat. Migrationens længde og sammensætning samt årsagerne hertil kan være forskellige: Der kan være tale om tilstrømning af flygtninge, fordrevne, økonomiske migranter og andre, for eksempel personer, som flytter for at blive ført sammen med deres familie.

Mobilitet²: Et bredere begreb end migration, da det gælder for en stor gruppe mennesker, såsom korttidsbesøgende, turister, studerende, forskere, forretningsfolk og besøgende familiemedlemmer.

Projekresultater: For at kunne måle resultaterne af et projekt er det nødvendigt at definere følgende aspekter:

- a) klare operationelle mål (f.eks. at sikre alle husstande i en given landsby adgang til elektricitet)
- b) input- og outputindikatorer til evaluering af mængden, kvaliteten og leveringstiden for de tjenester, goder eller arbejder, projektet tilvejebringer (f.eks. at indkøbe og opstille 200 elmastere og etablere 4 000 meter ledning)
- c) reference- og målværdier (er der for eksempel allerede 500 master og 10 000 meter ledning, er målet at nå op på 700 master og 14 000 meter ledning)
- d) resultatindikatorer, som måler virkningerne af projektgennemførelsen og beskriver opfyldelsen af et mål (f.eks. at alle 200 husstande nu har adgang til elektricitet). Også her kan der præciseres reference- og målværdier (f.eks. en stigning fra 150 til 200 i antallet af forsynede husstande).

¹ Alle definitioner er tilpasset fra IOM's »Glossary on Migration«, medmindre det specifikt angives, at dette ikke er tilfældet.

² KOM(2011) 743 endelig af 18. november 2011 — En samlet strategi for migration og mobilitet.

Reintegration: Genoptagelse eller genindslusning af en person i en gruppe, for eksempel når en migrant genindtræder i samfundet i sit hjemland.

Tilbagesendelse: Henviser groft sagt til det at vende tilbage enten inden for et lands territoriale grænser eller fra et værtsland til hjemlandet eller transitlandet, når alle muligheder for at få lovligt ophold i en EU-medlemsstat som for eksempel flygtning, asylsøger eller kvalificerede statsborgere er udtømt.

Tilbagetagelsesaftale: En aftale med en stat vedrørende procedurer for tilbagesendelse af udlændinge eller statsløse, som befinder sig i en irregulær situation, til deres hjemland eller et tredjeland, som de rejste igennem på vej til det land, som forsøger at sende dem tilbage.

I

Den eksterne dimension af EU's fælles migrationspolitik har til formål at fremme en effektiv styring af migrationsstrømme i partnerskab med hjem- og transitlandene. Denne beretning beskæftiger sig med de to vigtigste finansieringsinstrumenter i 6 af de 11 lande i det sydlige Middelhavsområde og det østlige partnerskab: det tematiske program vedrørende migration og asyl og det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI), som begge blev oprettet med henblik på perioden 2007-2013. Revisionen omfatter ikke udviklingen siden 2014 og heller ikke EU's reaktion på den nuværende flygtningekrise.

II

Udgifterne til den eksterne del af EU's migrationspolitik var styret af en lang række generelle mål. Det kunne ikke fastslås under revisionen, hvor stort et beløb der i alt var afholdt over EU-budgettet, og det var heller ikke klart, om midlerne var blevet rettet mod de tilsigtede geografiske og tematiske prioriteter.

III

På grundlag af en undersøgelse af udvalgte projekter konkluderer vi, at de midler, der afholdes under den eksterne del af EU's migrationspolitik (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI) i landene i det sydlige Middelhavsområde og det østlige partnerskab, kan anvendes mere effektivt. Det var ofte vanskeligt at måle de resultater, der var opnået med EU-midlerne, fordi målene dækkede et meget bredt tematisk og geografisk område, og fordi der manglede kvantitative og resultatorienterede indikatorer. Det var vanskeligt at vurdere migrationens bidrag til udvikling, som er en af prioriteterne i den samlede strategi for migration og mobilitet. At dømme ud fra de reviderede projekter var det endvidere begrænset, hvor stort et bidrag de hjemvendte migranter havde ydet til deres hjemland.

IV

Udgifterne under den eksterne del af EU's migrationspolitik blev afholdt af en lang række aktører. Det gjorde det nødvendigt, at Kommissionens forskellige afdelinger, særlig generaldirektoraterne, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, EU-delegationerne i tredjelande og en række EU-agenturer, koordinerede deres arbejde i partnerskab med medlemsstater, naboskabslande og tredjelande. Denne komplekse styring krævede stærkere samordning på alle niveauer, og en større inddragelse af EU-delegationerne i migrationsspørgsmål.

V

Vi slutter vores beretning med at anbefale, at Kommissionen opstiller klare og målelige mål, der skal gennemføres ved hjælp af et sammenhængende sæt af EU-finansieringsinstrumenter støttet af effektiv overvågning og evaluering og et passende informationssystem. Forvaltningsordningerne skal være enklere og koordineres bedre.

01

Den eksterne del af EU's migrationspolitik dækker en lang række spørgsmål som for eksempel mobilitet og lovlig migration, irregulær migration, migration og udvikling og international beskyttelse. Denne revision er baseret på en undersøgelse af de udgifter, der var afholdt under denne del af EU's migrationspolitik i de sydlige Middelhavslande og nabolandene i det østlige partnerskab udført frem til slutningen af 2014 (jf. også punkt 21-26). Der var ikke tale om en revision vedrørende bistand inden for EU eller til EU's medlemsstater. Den omfattede heller ikke foranstaltninger, som udtrykkeligt var iværksat med henblik på at behandle asylansøgninger eller data om irregulær migration. Revisorerne undersøgte de to vigtigste EU-finansieringsinstrumenter og deres udgifter i seks³ af de østlige og sydlige nabolande i perioden 2007-2013. De udgifter, som indgik i Rettens revision, havde ingen forbindelse til udgifterne til den syriske flygtningekrise, og beregningen omfatter derfor hverken begivenheder, EU-aktioner eller data fra 2015. Vi offentliggør resultaterne af denne revision nu, fordi vi mener, at revisionsresultaterne og de anbefalinger, vi fremsætter, er relevante, eftersom EU forsøger at finde frem til en passende politisk og budgetmæssig reaktion i forbindelse med den eksterne migrationspolitik.

EU's eksterne migrationspolitik

Politikrammen

02

Ifølge traktatens artikel 67 skal EU udforme en fælles politik for asyl, indvandring og kontrol ved de ydre grænser, der bygger på solidaritet mellem medlemsstaterne. Det Europæiske Råd har udformet de tilhørende strategiske retningslinjer (artikel 68). Disse er defineret i Stockholmprogrammet (2009-2014)⁴, som opstillede en køreplan for EU på områderne retfærdighed, frihed og sikkerhed. De nye strategiske retningslinjer for 2014-2019 blev vedtaget af Rådet i juni 2014.

03

Hovedformålet med den **fælles indvandringspolitik (traktatens artikel 79)** er at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme, en retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i medlemsstaterne, samt forebyggelse og øget bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel.

3 Algeriet, Georgien, Libyen, Moldova, Marokko og Ukraine.

4 EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1.

04

EU lægger også særlig vægt på at kontrollere migrationsstrømme i samarbejde med migranternes transit- eller hjemlande og at styrke forbindelsen mellem migration og udvikling.

05

EU's fælles migrationspolitik har derfor både en intern og en ekstern dimension. Denne beretning beskæftiger sig med den eksterne dimension, som beskrives i næste afsnit.

En samlet strategi for ekstern migration

06

I 2005 vedtog Rådet den samlede migrationsstrategi over for Afrika og Middelhavsområdet. I 2011 udmøntede dette sig i den samlede strategi for migration og mobilitet (SSMM)⁵. SSMM, som blev vedtaget af Rådet⁶, men som ikke er retligt bindende, er EU's overordnede politiske ramme for politisk dialog og samarbejde om den eksterne migrationspolitik.

07

SSMM peger på fire generelle tematiske prioriteter, som beskrives som »lige vigtige«:

- a) bedre styring af lovlig migration og fremme af velstyret mobilitet
- b) forebygge og bekæmpe ulovlig migration og udrydde menneskehandel
- c) maksimere migrationens og mobilitetens udviklingseffekt
- d) fremme international beskyttelse og styrke asylpolitikens eksterne dimension.

08

Overholdelse af menneskerettighederne er en tværgående prioritet i denne politiske ramme.

5 KOM(2011) 743 endelig, Rådets dokument nr. 9417/12 af 3.5.2012 Rådets konklusioner om den samlede strategi for migration og mobilitet.

6 Vedtaget ved Rådets konklusioner i maj 2012 (Rådets dokument nr. 9417/12) og gentaget i april 2014 (Rådets dokument nr. 8443/14).

Prioritering af naboskabslande

09

Selv om SSMM's (Kommissionens meddelelse fra 2011) anvendelsesområde var globalt, havde naboskabslandene første prioritet (jf. **figur 1**)⁷: navnlig det sydlige og østlige Middelhavsområde (Algeriet, Egypten, Libyen, Marokko og Tunesien) og landene i det østlige partnerskab (Armenien, Aserbajdsjan, Hviderusland, Georgien, Moldova og Ukraine). Målet i naboskabsområdet er at »bevæge sig frem mod stærke, tætte partnerskaber, der bygger på gensidig tillid og fælles interesser, og som baner vejen for yderligere regional integration«⁸. De europæiske naboskabslande er vigtige hjem- og transitlande for EU, samtidig med at de også selv er destinationslande.

Forskelligartede institutionelle og finansielle instrumenter

10

SSMM blev gennemført ved hjælp af en bred vifte af instrumenter: Nærmere oplysninger gives i **tekstboks 1**.

7 Den samlede migrationsstrategi fra 2005 prioriterede Afrika (herunder også Nordafrika) som det primære geografiske fokus. Den samlede migrationsstrategi blev udvidet til også at omfatte landene i de østlige og sydøstlige regioner i 2007 (KOM(2007) 247 endelig af 16. maj 2007 »Anvendelse af den samlede migrationsstrategi på de østlige og sydøstlige regioner, der grænser op til Den Europæiske Union«). Prioriteringen af de europæiske naboskabslande blev gentaget i SSMM (KOM(2011) 743 endelig) og den første gennemførelsesrapport (COM(2014) 96 final af 21. februar 2014 »Rapport om gennemførelsen af den samlede strategi for migration og mobilitet 2012-2013«). Disse prioriteringer er blevet gentaget i talrige rådskonklusioner.

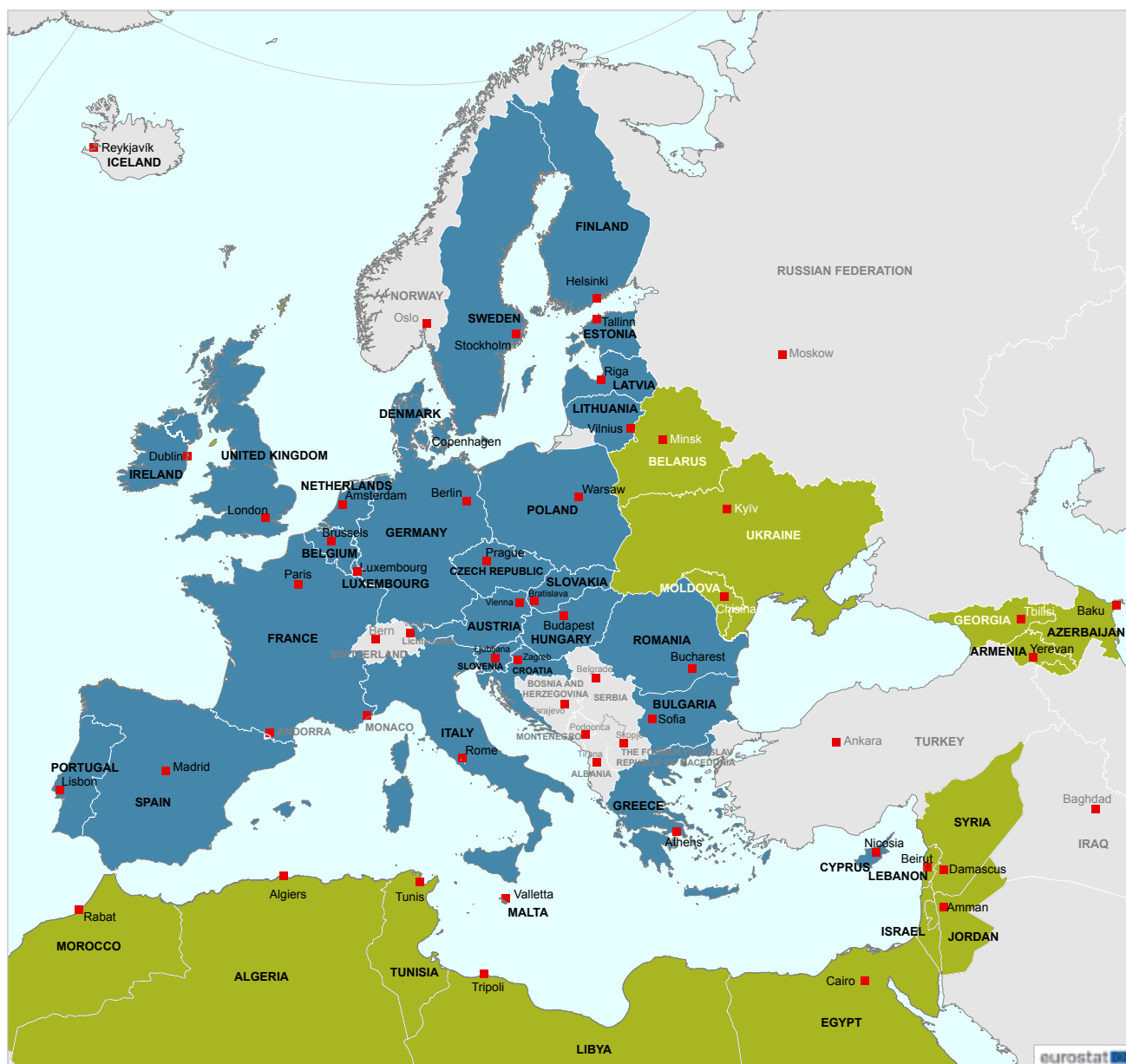
8 KOM(2011) 743 endelig, s. 8.

Instrumenter anvendt til gennemførelsen af SSMM

- Politiske instrumenter som for eksempel den regionale politiske dialog og mobilitetspartnerskaber.
- Retlige instrumenter som visalempelses- og tilbagesendelsesaftaler med tredjelande (17 aftaler i 2015).
- Operationel støtte fra EU-agenturer som f.eks. Frontex.
- En række finansielle EU-bidrag til tredjelandes administrationer og andre interessenter (for eksempel internationale organisationer). Der er tale om programmer eller projekter, som finansieres over forskellige budgetter, og et særligt tematisk program med fokus på kapacitetsopbygning og samarbejde inden for migration og asyl, som omfatter de fleste lande uden for EU, herunder også de europæiske naboskabslande.

Figur 1

Det europæiske nærområde



Kode:

Blå = Den Europæiske Union,

Grøn = de lande, der er omfattet af den europæiske naboskabspolitik.

Kilde: Eurostat.

11

EU deltager i flere regionale⁹ og bilaterale dialoger om gennemførelsen af SSMM. De syv hoveddialoger, der blev gennemført på tidspunktet for revisionen, dækkede regioner, som har central betydning syd og øst for EU, og bestod i afholdelse af regelmæssige officielle møder og en styrkelse af samarbejdsinstrumenterne. Den vigtigste bilaterale ramme for den politiske dialog om asyl og migration med naboskabslandene er mobilitetspartnerskaberne. Formålet med dem er at behandle relevante migrations- og mobilitetsspørgsmål af fælles interesse, herunder, når det er relevant, kortsigtet og langsigtet mobilitet. Medlemsstaternes deltagelse er frivillig og ikke juridisk bindende. Mobilitetspartnerskaberne opstiller prioriteter og aftaler specifikke initiativer, og medlemsstaterne kan frivilligt deltage ved at stille midler eller ekspertise til rådighed. **Bilag I** giver en oversigt over de otte mobilitetspartnerskaber, der er undertegnet siden 2008, og viser også medlemsstaternes deltagelse.

Forskellige kilder til udgifterne under EU's eksterne migrationspolitik

12

I denne del beskrives de to vigtigste EU-udgiftsinstrumenter, som støtter den eksterne del af migrationspolitikken, og andre programmer, som har bidraget hertil.

13

Det tematiske program vedrørende migration og asyl var det eneste program, som specifikt var oprettet med henblik på at imødegå udfordringerne i forbindelse med den eksterne del af migrations- og asylpolitikken i perioden 2007-2013. Dets retsgrundlag var artikel 16 i forordningen om udviklingssamarbejdsinstrumentet¹⁰. Dets generelle mål var at hjælpe tredjelande med at sikre »en bedre styring af alle de aspekter, der er forbundet med migrationsstrømme«. Med dette for øje søgte forordningen at koncentrere interventionen om de østlige og sydlige migrationsruter og styrke kapacitetsopbygning og fremme samarbejdsinitiativer på områderne migration og asyl. Det var ikke oprettet til direkte at tage fat på de grundlæggende årsager til migration^{11, 12}.

14

Generaldirektoratet for Internationalt Samarbejde og Udvikling var ansvarligt for at gennemføre programmet. Ca. to tredjedele af de finansierede foranstaltninger blev udvalgt efter indkaldelser af forslag, og resten af Kommissionen på grundlag af målrettede initiativer.

- 9 De vigtigste regionale dialogprocesser var Budapestprocessen, Pragprocessen, Det Østlige Partnerskabs panel om migration og asyl, partnerskabet mellem Afrika og EU om migration, mobilitet og beskæftigelse, Rabatprocessen, AVS-EU-dialogen om migration og udvikling og den strukturerede og brede dialog om migration mellem EU og CELAC.
- 10 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1905/2006 af 18. december 2006 om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde (EUT L 378 af 27.12.2006, s. 41).
- 11 Det tematiske program for samarbejde med tredjelande på migrations- og asylområdet — et flerårigt strategidokument for 2011-2013: http://ec.europa.eu/europeaid/thematic-programme-cooperation-third-countries-areas-migration-and-asylum-2011-2013-multi-annual_en.
- 12 I perioden 2014-2020 er det tematiske program vedrørende migration og asyl blevet erstattet af migrationsdelen i programmet vedrørende globale almene goder og udfordringer.

15

Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI)¹³ blev operativt i 2007 som et middel til at gennemføre den europæiske naboskabspolitik¹⁴. ENPI-forordningen opstillede ingen mål, og disse blev i stedet fastsat i aftaler mellem Kommissionen og tredjelande. ENPI finansierede aktioner, som blandt andet var udformet til at støtte reformer og styrke kapaciteten inden for retlige og indre anliggender, herunder også migration og asyl (for eksempel integreret grænseforvaltning og tilbagetagelse samt bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel), organiseret kriminalitet og terrorisme.

16

Flere andre programmer kan også bidrage til den eksterne del af migrationspolitikken, for eksempel instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde, det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder og stabilitetsinstrumentet. Instrumentet til førtiltrædelsesbistand og Den Europæiske Udviklingsfond kan også anvendes, men ikke til naboskabslande.

Finansierings- og forvaltningsordninger

17

Vi anslog, at der i alt var indgået kontrakt om ca. 1,4 milliarder euro til den eksterne del af EU's migrationspolitik i perioden 2007-2013 (jf. **bilag II**). Der forelå imidlertid kun finansielle oplysninger om de betalinger, der var afholdt under det tematiske program vedrørende migration og asyl, som i den samme periode beløb sig til i alt 304,3 millioner euro (jf. punkt 52-56).

18

Ud over Kommissionens finansiering har medlemsstaterne også medfinansieret foranstaltninger i perioden 2007-2013.

19

Ansvar for at programmene udgifterne under den eksterne del af EU's migrationspolitik deles mellem Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) og en række af Kommissionens generaldirektorater. Det er Kommissionens ansvar at forvalte EU-midlerne under den eksterne del af migrationspolitikken.

13 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1638/2006 af 24. oktober 2006 om almindelige bestemmelser om oprettelse af et europæisk naboskabs- og partnerskabsinstrument (EUT L 310 af 9.11.2006, s. 1).

14 I perioden 2014-2020 er ENPI blevet erstattet af det europæiske naboskabsinstrument (ENI), som ikke indgik i denne revision.

20

Den brede vifte af EU-udgiftsinstrumenter, der er nævnt i det foregående, bevirker, at flere af Kommissionens generaldirektorater kan intervenere på dette område: GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling er ansvarligt for instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde, Den Europæiske Udviklingsfond (EUF), det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder (EIDHR) og ENPI, men i 2015 overtog GD for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger, som også er ansvarligt for IPA, dette ansvarsområde. GD ECHO (Humanitær Bistand og Civilbeskyttelse) forvalter humanitær bistand, herunder også til flygtninge. Kun i forbindelse med de tematiske programmer, der finansieres af instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde (for eksempel det tematiske program vedrørende migration og asyl), er GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling eneansvarligt for programmeringen og gennemførelsen. Projekter, der blev gennemført ved direkte forvaltning, blev enten forvaltet direkte af Kommissionen i Bruxelles eller af EU-delegationer. Medlemsstaterne kan deltage og yde medfinansiering under visse instrumenter (nærmere oplysninger herom gives i **bilag III**).

Revisionens omfang og revisionsmetoden

21

Vi undersøgte, om der var klare målsætninger for EU's anvendelse af midler fra det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI — begge oprettet med henblik på perioden 2007-2013 — til migrationsspørgsmål, og om indsatsen havde været effektiv og velkoordineret, i 6 af de 11 lande i det sydlige Middelhavsområde og det østlige partnerskab. Revisionen omfatter ikke udviklingen siden 2014 og heller ikke EU's reaktion på den nuværende flygtningekrise. Vi kontrollerede særligt, om anvendelsen af midler til migration

- a) forfulgte klare og sammenhængende mål — støttet af et effektivt overvågningssystem — som modsvarede veldefinerede behov og prioriteter i naboskabslandene
- b) opfyldte sine mål i naboskabslandene
- c) var blevet koordineret tilfredsstillende mellem EU-organerne og med medlemsstaterne.

22

Med hensyn til udgiftsmålenes klarhed og overvågningssystemerne var revisionen koncentreret om de forskellige udgiftsinstrumenter, der anvendes til at støtte den eksterne del af EU's migrationspolitik (jf. **bilag III**)¹⁵. Med hensyn til effektivitet og koordinering havde revisionen fokus på projekter finansieret af det tematiske program vedrørende migration og asyl og det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI).

23

Revisionen omfattede lande i EU's østlige og sydlige nærområde, særlig Algeriet, Georgien, Libyen, Moldova, Marokko og Ukraine.

24

Revisionen var baseret på:

- a) samtaler og indsamling af oplysninger fra Kommissionen og tre lande (Algeriet, Georgien og Marokko) og dækkede 12 projekter med besøg i EU-delegationerne, de ansvarlige nationale og lokale myndigheder og, når det var muligt, de endelige modtagere. Der blev også ført samtaler med andre interessenter, som for eksempel medlemsstaternes repræsentanter (både i Bruxelles og på stedet), internationale organisationer, civilsamfundet og tænketanke
- b) en skrivebordsgennemgang af 11 projekter i Libyen, Moldova og Ukraine
- c) en gennemgang af politik-, programmerings- og projektdokumenter, et spørgeskema sendt til administrationerne i 11 medlemsstater og en gennemgang af den relevante litteratur og relevante evalueringer.

15 Hverken EUF eller IPA anvendes i landene i det sydlige Middelhavsområde og det østlige partnerskab.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

25

De 23 projekter, hvoraf det ene i øvrigt var en udbygning af et af de andre projekter i stikprøven, tegner sig for en samlet kontraktværdi på 89 millioner euro (jf. **bilag IV**) og et samlet aftalt beløb på 742 millioner euro. Projekterne blev udvalgt på grundlag af i) udgiftsbeløbet, ii) en afbalanceret dækning af de forskellige tematiske prioriteringer i SSMM, iii) placering, iv) projektets status (afsluttet eller under gennemførelse), og v) om bistanden støttede mobilitetspartnerskaber (jf. **bilag I**).

26

Vi udførte vores revision på baggrund af de nye udgiftsforordninger, der er vedtaget for perioden 2014-2020. Efter den nye Kommissions tiltrædelse er der sket en delvis intern omstrukturering, og i den forbindelse er den europæiske naboskabspolitik (som også omfatter migrations- og asylansøgere) blevet flyttet fra Generaldirektoratet for Udvikling og Samarbejde til Generaldirektoratet for Naboskabspolitik. Når det var relevant, blev disse ændringer taget i betragtning under revisionen.

Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

En bred vifte af ikke altid indbyrdes forbundne politikmål

27

Vi undersøgte, om de to udgiftsinstrumenter (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI), der støtter gennemførelsen af den eksterne del af EU's migrationspolitik, blev anvendt i overensstemmelse med klart definerede og sammenhængende mål. Vi undersøgte også, om de operationelle mål afspejlede veldefinerede behov hos tredjelandene, og om der var fastlagt indikatorer til måling af resultaterne. Til slut kontrollerede vi, om de disponible midler var blevet tildelt ifølge veldefinerede prioriteter med henblik på at maksimere interventions effekt.

28

Det generelle mål for det tematiske program vedrørende migration og asyl var at hjælpe tredjelande med at sikre »en bedre forvaltning af migrationsstrømmene i alle deres aspekter«. Dette mål blev opdelt i fem prioriterede støtteområder¹⁶, som blev præsenteret i kommissionsdokumenter som program mål. De specifikke mål blev fastlagt i tematiske strategidokumenter.

29

Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (2007-2013), som delvist omfattede migration, definerede ikke i sig selv politiske mål. Ifølge den gældende forordning fastsættes de prioriterede mål i strategidokumenter — som Kommissionen skal godkende — for et land eller en region. Hvor EU ikke havde aftalt specifikke mål med det pågældende land, skulle EU's politiske mål forfølges (men det er ikke præciseret, hvilke mål der er tale om).

30

Under afholdelsen af udgifter til den eksterne del af EU's migrationspolitik blev der også trukket på fem andre instrumenter, som hvert har sine egne mål og interventionsrammer, og således ikke har fokus på eller bestemmelser om migration. Det fremgik ikke klart af lovgivningen, hvordan de forskellige mål var forbundet med hinanden, eller hvad det var hensigten, der skulle opnås med dem på EU-niveau med hensyn til ekstern migration (jf. **bilag III**).

31

Disse EU-udgiftsinstrumenter kan håndtere situationer, hvor migration er et problem, og bidrage til migrationsudgifterne, men juridisk og finansielt set havde de ingen klar strategi eller overvågningsordninger, som kunne anvendes til at identificere omfanget af dette bidrag.

16 Artikel 16, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1905/2006: i) skabe sammenhæng mellem migration og udvikling, ii) forbedre forvaltningen af arbejdsmigration, iii) bekæmpe ulovlig indvandring og lette tilbagesendelse af ulovligt indvandrede personer, iv) fremme asyl og international beskyttelse, herunder gennem regionale beskyttelsesprogrammer, især ved at styrke institutionernes kapacitet og beskytte statsløse personer, og v) beskytte migranter mod udnyttelse og marginalisering og bekæmpe menneskehandel.

Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

Der skal lægges større vægt på at kortlægge partnerlandenes behov

32

Vi konstaterede, at ti projekter havde korrekt dokumenterede behovsanalyser, hvorimod behovsvurderingerne i ni andre projekter af forskellige årsager kun var delvist dokumenterede (i en tredjedel af disse projekter skyldtes dette for eksempel primært den vanskelige lokale kontekst og politisk ustabilitet). I fire projekter kunne vi ikke finde nogen dokumentation.

33

Mobilitetspartnerskaberne¹⁷, der underskrives af Kommissionen, medlemsstaterne og partnerlandene, fastsætter politiske rammer for en politikdialog om migration, som også bidrager til at kortlægge behovene (jf. også punkt 36). Der er undertegnet mobilitetspartnerskaber med otte lande¹⁸, og medlemsstaterne kan også deltage heri (jf. **bilag I**). 24 har tilsluttet sig et eller flere af de otte partnerskaber. Mobilitetspartnerskaberne er ikke juridisk bindende, men med en dialogproces bliver det nemmere at identificere behovene og sikre, at de i højere grad tages i betragtning. Moldova — som har et af de ældste mobilitetspartnerskaber — har f.eks. forsøgt at give sit partnerskab nyt fokus for at sikre en bedre balance mellem SSMM's fire tematiske prioriteter. Kommissionen minder regelmæssigt medlemsstaterne om at anvende mobilitetspartnerskaberne på en afbalanceret måde, herunder ved at lægge større vægt på aktioner vedrørende lovlig migration, menneskerettigheder og beskyttelse af flygtninge.

34

EU-delegationerne i partnerlandene spiller en afgørende rolle med hensyn til at identificere og definere behov. Vi konstaterede, at der ikke var nogen tjenestemænd i EU-delegationerne med speciale inden for migration. Migration blev behandlet af de ansatte, der tog sig af EU's udgifter, og som havde varierende viden om og ekspertise med hensyn til migration. Generaldirektoratet for Migration og Indre Anliggender har udstationeret et antal specialister i delegationerne, som skal varetage politikkerne for indre anliggender, men ingen af dem arbejdede i et naboskabsland eller i et af de lande, der havde indgået et mobilitetspartnerskab, på det tidspunkt, da revisionen fandt sted.

35

En større forståelse af migrationsspørgsmål kan give sig udtryk i en bedre reaktion på tredjelandenes behov. GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling har udformet uddannelsesværktøjer og arrangeret workshopper om en række relevante emner.

17 De formulerer sæt af politiske mål og fastsætter en række initiativer, som er udformet til at sikre, at befolkningsbevægelser styres så effektivt som muligt.

18 Armenien, Aserbajdsjan, Kap Verde, Georgien, Jordan, Moldova, Marokko og Tunesien.

Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

36

Kortlæggelsen af behovene i et partnerland afhænger også af, hvor højt landet prioriterer migrationsstyring, og hvor engageret det er heri. For mange lande, særlig i det sydlige naboskabsområde, har dette imidlertid ikke været en prioritet. Modvillighed mod at indgå i en konstruktiv dialog med EU på dette område forhindrer identifikationen af behov, især fordi partnerlandene havde den opfattelse, at nogle aktioner primært var blevet iværksat med henblik på at være til fordel for EU. Som et eksempel herpå kan nævnes, at det ikke var lykkedes at få de nordafrikanske lande til at tilslutte sig Middelhavsgrænseovervågningsnetværket Seahorse.

37

På samme måde var projektet om et interaktivt kort over uregelmæssige migrationsruter og -strømme i Afrika, Mellemøsten og Middelhavsområdet (I-Kort) (0,7 millioner euro), som skulle støtte dialogprocesserne om migration og gøre det nemmere at udveksle oplysninger, af nogle partnerlande blevet kritiseret for at være til større fordel for EU og medlemsstaterne end for tredjelande. Ifølge de data, som forelå i juli 2014, var kun 6 % af de i alt 668 brugere af systemet naboskabslande, mens de primære brugere var EU-medlemsstater (50 %) samt Kommissionen og EU-agenturerne (30 %).

Overvågnings- og vurderingsordningerne bør forbedres

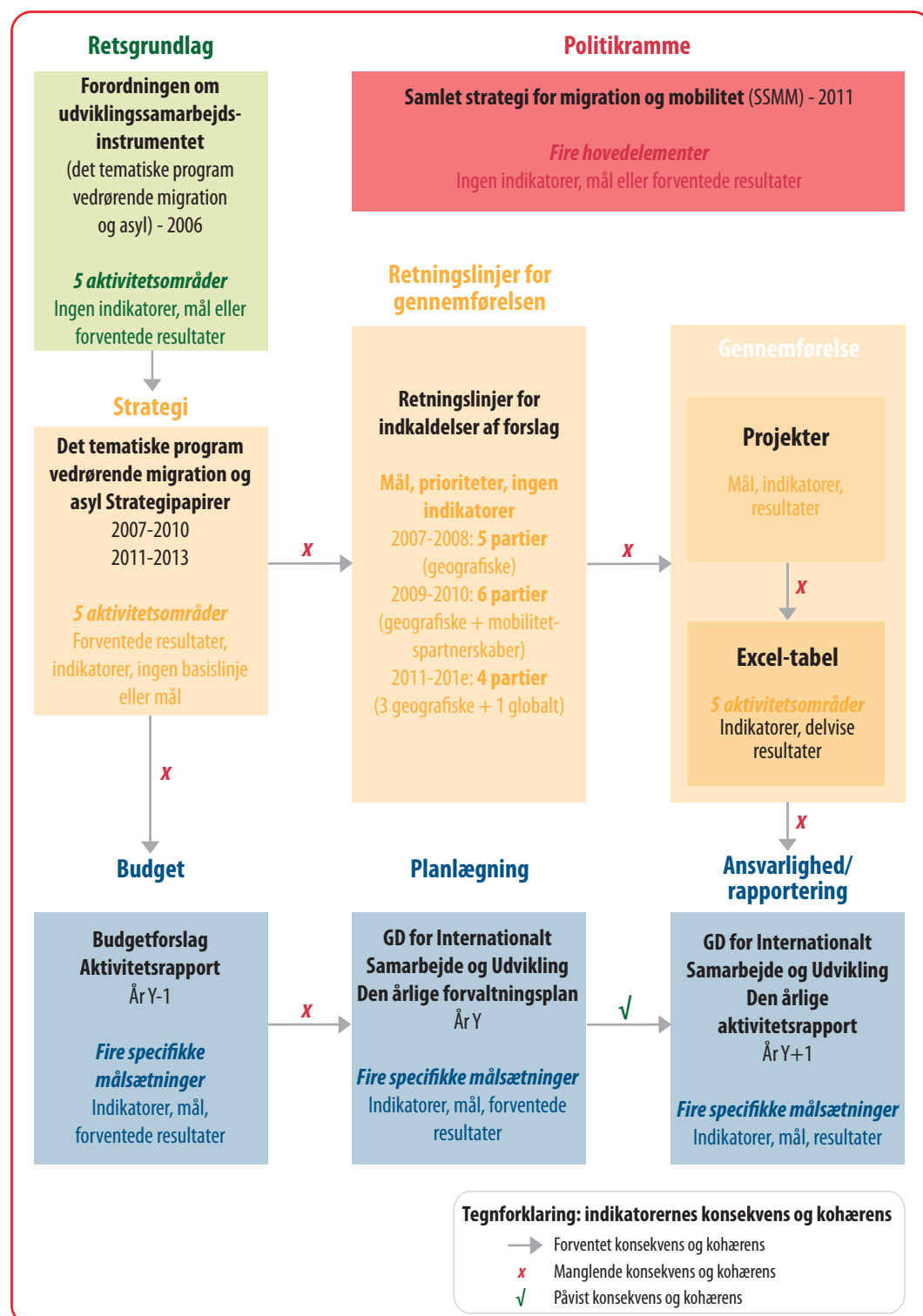
38

Relevante, sammenhængende og aktuelle indikatorer er et redskab af afgørende betydning for at kunne vurdere en politik og de dertil knyttede instrumenter. Retten fandt ikke meget bevis for, at der blev anvendt præcise og systematiske indikatorer afpasset det enkelte interventionsniveau, og konstaterede, at der manglede overensstemmelse mellem indikatorerne på de forskellige politikniveauer: den strategiske ramme, budgettet og Kommissionens aktivitetsrapporter, dvs. de operationelle rammer for hver enkelt bistandsform (jf. **figur 2**).

Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

Figur 2

Forbindelserne mellem mål og indikatorer i politik- og gennemførelsesdokumenterne for det tematiske program vedrørende migration og asyl



Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

39

På **strategisk niveau** var overvågningsordningerne i den samlede strategi for migration og mobilitet meget bredt defineret. Planen var at guide gennemførelsen af programmet ved hjælp af en sammenligningsmetode, som identificerede ændringer over tid. Denne meget vage definition var ikke forklaret, og der var heller ikke fastsat indikatorer, referenceværdier eller mål til evaluering af målopfyldelsen, og målene var også meget generelle. Den offentlige høring, som fandt sted i 2011, og hvor 86 % af de adspurgte gik ind for, at der blev indført forvaltningsindikatorer, fik Kommissionen til i forståelse med de fleste af medlemsstaterne at konkludere, at målene for politikken og indikatorerne skulle være fleksible og mere kvalitative end kvantitative.

40

Det generelle mål for det tematiske program vedrørende migration og asyl var delt op i fem prioriterede indsatsområder (jf. punkt 28). De specifikke mål, forventede resultater og resultatindikatorer skulle fastsættes i et tematisk strategidokument.

41

Der blev udarbejdet to strategidokumenter for to perioder på henholdsvis fire (2007-2010) og tre år (2011-2013). Der blev defineret 26 forventede resultater og 37 indikatorer for perioden 2011-2013. Der blev imidlertid ikke fastlagt referenceværdier eller kvantificerede mål.

42

Som eksempel på svaghederne ved overvågnings- og ansvarlighedsprocessen kan nævnes **programmets første aktivitetsområde** (i strategidokumentet anført som et mål), hvis generelle sigte var at **styrke forbindelserne mellem migration og udvikling**. I perioden 2011-2013 skulle dette mål overvåges ved hjælp af ni indikatorer (jf. **tekstboks 2**).

Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

Indikatorer med relation til målet om at styrke forbindelserne mellem migration og udvikling

- Antal projekter med deltagelse af diasporasamfund i EU med henblik på at fremme udviklingen i hjemlandene.
- Antal produktions- eller udviklingsaktiviteter, som migranter eller tilbagevendte migranter eller emigrant-samfund var involveret i.
- Gennemsigtighed og pålidelighed i forbindelse med pengeoverførsler og omkostningerne forbundet hermed.
- Omfanget af finansielle færdigheder i migranthusholdninger.
- Antal tredjelandseksperter inden for styring af migrationsstrømme.
- Antal lovdokumenter om migrationsspørgsmål udarbejdet eller vedtaget i tredjelande.
- Rammer for dialog og samarbejde om migration mellem tredjelande og mellem tredjelande og Den Europæiske Union.
- Antal oplysningsaktiviteter eller -kampagner.
- Antal tredjelandseksperter inden for indsamling og analyse af migrationsdata.

43

Disse indikatorer gjorde det imidlertid ikke muligt at overvåge og evaluere, hvordan dette programål blev opfyldt. De fleste af dem var komplekse, omfattede undertiden flere parametre (for eksempel gennemsigtigheden og pålideligheden hos de tjenester, der er ansvarlige for pengeoverførsler, og hvor meget det koster) og dækkede i bedste fald output og ikke resultater. Datakilderne, -definitionen og kompileringsmetoderne var ikke præciseret. Visse begreber, som f.eks. eksperter (i dataanalyse eller styring af migrationsstrømme) og finansielle færdigheder i migranthusholdninger kunne være vanskelige at fortolke.

44

Den samme begrebsforvirring gjorde sig gældende for de programindikatorer, der var anført i **budgetter, i GD for Internationalt Samarbejde og Udviklings forvaltningsplaner og i de årlige aktivitetsrapporter**. Med henblik på overvågningen af programgennemførelsen burde disse dokumenter også have haft indikatorer til vurdering af EU-interventionens performance i form af ressourceanvendelsen og de opnåede resultater. Dokumenterne var centreret omkring fire målsætninger¹⁹ med indikatorer, mål og resultater, som hvert år var forskellige.

¹⁹ De specifikke mål omfattede migration og udvikling, lovlig migration og arbejdsmigration, begrænsning af irregulær migration og fremme af asyl og international beskyttelse. Der var ikke noget specifikt mål om beskyttelse af migranternes rettigheder og foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel. Et femte specifikt mål om at integrere migration i den politiske dialog med tredjelande blev indføjet i de årlige forvaltningsplaner og aktivitetsrapporter i 2011 (men ikke derefter).

Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

45

Der var heller ikke stor sammenhæng mellem disse indikatorer og indikatorerne i den strategiske ramme for det tematiske program vedrørende migration og asyl. De ni indikatorer for det første mål i den strategiske ramme (styrke forbindelsen mellem migration og asyl) blev således reduceret til to i budgettet for 2011, ét i budgettet for 2012 og to i budgettet for 2013. Ingen af disse indikatorer var til stede i alle tre år. De indikatorer, der var blevet valgt til Kommissionens aktivitetsrapporter (tre i 2011, fire i 2012 og tre i 2013), blev ikke altid anvendt i budgettet og svarede kun delvist hertil.

46

Eksemplerne i **tekstboks 3** illustrerer den manglende sammenhæng i indikatorerne for det første programål, og hvordan de har ændret sig over tid.

Tekstboks 3

Styrke forbindelserne mellem migration og udvikling: usammenhængende og ustabile indikatorer

- I GD for Internationalt Samarbejde og Udviklings årlige aktivitetsrapport for 2011 svarede indikatoren for antallet af lokale virksomheder, som blev støttet af EU-finansierede programmer under det specifikke mål nr. 1 (styrke forbindelsen mellem migration og udvikling), ikke til indikatorerne i den strategiske ramme for det tematiske program vedrørende migration og asyl. Det blev ikke brugt i de årlige aktivitetsrapporter for 2012 og 2013.
- I budgettet for 2012 var den eneste indikator for dette mål antallet af lokale virksomheder, der modtog støtte. I den årlige aktivitetsrapport for samme år var der fire indikatorer for dette mål: migrantarbejdernes omkostninger i forbindelse med overførsler af penge til deres hjemlande, omfanget af diasporaorganisationers deltagelse i udformningen af migrationsprojekter, antal tredjelande, som modtog støtte til uddannelse og gennemførelse af en migrationsstrategi og/eller til integrering af migrationsspørgsmål i udviklingsstrategier, og migrationsprofilernes geografiske dækning.

Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

47

De valgte indikatorer for andre program mål var næppe meget mere sammenhængende. Målet om at fremme lovlig, arbejdsrelateret migration var omfattet af en ensartet indikator i budgetterne og de årlige aktivitetsrapporter for 2010 til 2013, nemlig antallet af aftaler om overførsel af kompetencer og ordninger for cirkulær migration. Men i den strategiske ramme for det tematiske program vedrørende migration og asyl var indikatoren defineret som antal tilbagevendte migranter involveret i cirkulære ordninger.

48

Endelig var der, som det fremgår af ovenstående, ingen mål i strategidokumenterne for det tematiske program vedrørende migration og asyl. De blev fastsat i budgetterne (i 2013 kapitel 19 02), men her var de ofte meget specifikt rettet mod bestemte lande eller en bestemt region, eller de blev ikke ajourført. De kvantitative oplysninger vedrørende disse mål var derfor ringe eller manglede helt, og indikatorerne blev irrelevante, når de skulle anvendes til at kvantificere et fænomen og overvåge, hvordan det udviklede sig over tid. Som eksempel kan nævnes, at indikatoren vedrørende antallet af irregulære indvandrere, som var blevet identificeret og tilbagetaget af tredjelande, gav samme resultater i 2009 og 2010, og der blev valgt samme målværdi i budgetterne for 2012 og 2013. Kommissionen har defineret et nyt sæt indikatorer, som skal anvendes i perioden 2014-2020. Der er forbedringer, men blandt de vedvarende svagheder kan for eksempel nævnes, at der ikke er fastsat reference- og målværdier.

49

Med hensyn til programmerne selv konstaterede vi samme mangler og inkonsekvenser i de indikatorer, der var defineret i strategi- og budgetdokumenter. GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling bestræber sig på at overvåge de opnåede resultater ved hjælp af de indikatorer, der er udviklet til Excel-tabellen (jf. punkt 54). Der var imidlertid uoverensstemmelser mellem de indikatorer, der var defineret på projektniveau, og indikatorerne i Excel-tabellen, den årlige aktivitetsrapport og den strategiske ramme for det tematiske program vedrørende migration og asyl. Hertil kommer, at de viste resultater ofte var ufuldstændige. For så vidt angår de 18 reviderede projekter (af de 23 i stikprøven), der indgik i Excel-tabellen, figurerede tre af projekternes resultater fuldt ud, otte projekters resultater figurerede delvist, og de resterende syv projekters resultater var slet ikke oplyst. Disse faktorer forringede Excel-tabellens pålidelighed og effektivitet med hensyn til at måle de resultater og fremskridt, der var opnået.

Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

50

Vi bemærkede, at dataene om resultaterne af det tematiske program vedrørende migration og asyl i den årlige aktivitetsrapport var kompileret af de ansatte i Kommissionen, som var ansvarlige for projektet, efterhånden som der var blevet behov for det, og ikke som led i en kontinuerlig og systematisk informationsindsamlingsproces. De eksisterende ordninger tog nemlig ikke systematisk hensyn til de trufne foranstaltninger på grundlag af stabile og sammenhængende indikatorer (det tematiske program vedrørende migration og asyl). Der var heller ingen matrix for korrelerede mål og indikatorer på alle niveauer mellem projekterne og den årlige aktivitetsrapport. Endelig kom de fleste af de midler, der blev brugt under den eksterne del af migrationspolitikken, fra andre EU-udgiftsinstrumenter end det tematiske program vedrørende migration og asyl. For så vidt angår migration dækkede den årlige aktivitetsrapport (fra GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling) imidlertid kun gennemførelsen af det budgetkapitel, der omhandlede det tematiske program, og gav ingen oplysninger om de kapitler, der dækkede de andre udgiftsinstrumenter. Ingen andre dokumenter gav konsoliderede resultater for samtlige udgiftsinstrumenter.

51

Gennemførelsen af den eksterne del af EU's migrationspolitik blev også, i varierende grad, behandlet i mange andre rapporter²⁰. Disse rapporter oplyste om de fremskridt, der var sket på mange forskellige politikområder, og havde ikke specifikt til formål at give et overblik over de resultater, der var blevet opnået ved hjælp af anvendelsen af EU-midler på dette område.

De geografiske og tematiske prioriteringer var vanskelige at efterprøve

52

Den samlede strategi for migration og mobilitet nævner de europæiske nabo- og skabslande som en geografisk prioritet. Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde øremærkede 465 millioner euro (ud af i alt ca. 5,6 milliarder euro til perioden 2007-2013) til tematiske programmer (herunder det tematiske program vedrørende migration og asyl) i EU's nærområde²¹.

20 For eksempel rapporten om implementeringen af SSMM, de årlige statusrapporter for naboskabslandene, EU's rapporter om sammenhæng i udviklingspolitikken, Taskforcen vedrørende Middelhavets opdateringer, statusrapporterne om gennemførelsen af handlingsplanen for visumliberalisering, årsrapporterne om indvandring og asyl (inklusive arbejdsdokumenter), evalueringerne af EU's tilbagetagelsesaftaler, EMN's rapport »A Descriptive Analysis of the Impacts of the Stockholm Programme 2010-2013«, den strategiske revision af EUBAM Libya og de halvårslige opdateringer til SCIFA, Rådets Strategiske Udvalg for indvandring, Grænser og Asyl, om EU's indsats mod migrationspresset.

21 Artikel 38, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1905/2006.

Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

53

Det var vanskeligt under revisionen at vurdere, om udgiftsanvendelsen har været i overensstemmelse med disse prioriteter, eftersom det ikke var muligt at afgøre, hvor mange af udgifterne til finansiering af foranstaltninger under EU's eksterne migrationspolitik der i alt var blevet afholdt over EU-budgettet. **Bilag II** giver en oversigt over de beløb, der var indgået kontrakt om til migrationsudgifter i perioden 2007-2013, i alt ca. 1,4 milliarder euro. Disse data, som kommer fra GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling og GD for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger gav ingen detaljerede oplysninger om de faktiske betalinger.

54

Vi analyserede disse oplysninger på grundlag af en Excel-tabel²², som GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling anvendte, og som samlede alle udgifter på dette område. Excel-tabellen dækkede alle de udgifter, der var afholdt siden 2001. De beløb, der var registreret vedrørende perioden 2007-2013, kom fra syv EU-udgiftsinstrumenter²³. Tallene var imidlertid ufuldstændige: Dataene om andre udgiftsområder end det tematiske program vedrørende migration og asyl var ikke blevet regelmæssigt ajourført siden 2012. Fem af de 23 kontrakter i den reviderede stikprøve (til en værdi af i alt 22,8 millioner euro) var ikke blevet indført i Excel-tabellen.

55

Dataene i Excel-tabellen var trukket ud af Kommissionens finansielle informationssystem (CRIS) (Det Fælles Relexinformationssystem), som Kommissionen indførte i 2002 for at gøre det nemmere at forvalte eksterne aktioner. CRIS er det vigtigste referenceinformationssystem til forvaltning og dokumentation af eksterne aktioner. I vores særberetning om CRIS fra 2012²⁴ bemærkede vi visse svagheder i systemet, som især skyldtes, at datakoderne ikke var defineret tilstrækkeligt. Konsolideringen af dataene i CRIS er derfor blevet en særlig kompleks og fejlbehæftet proces, hvilket gør det umuligt umiddelbart at få aggregerede data fra CRIS om eksterne bistand fordelt på modtagerlande, EU-udgiftsinstrumenter og -politikker.

- 22 Excel-tabellen var ikke udformet, så den kunne anvendes til realtidsregistrering af projektudgifter.
- 23 Det tematiske program vedrørende migration og asyl, den del af instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde, som ikke vedrører det tematiske program vedrørende migration og asyl, EUF, ENPI, EIDHR, stabilitetsinstrumentet og IPA.
- 24 Særberetning nr. 5/2012 »Det fælles RELEX-informationssystem (CRIS)« (<http://eca.europa.eu>).

Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

56

Kommissionen bruger koder defineret af OECD²⁵ til at inddele projekterne i kategorier efter aktivitetssektor. Der er imidlertid ingen særlige koder for migration i forbindelse med offentlig udviklingsbistand. Det er derfor op til programforvalterne at bestemme, hvilke koder de enkelte kontrakter skal have, og de vælger dem blandt de koder, der allerede findes. Det kan derfor ske, at de anvendte koder ikke svarer til de berørte sektorer. Det var tilfældet i forbindelse med en række af de kontrakter, som indgik i Rettens revision (jf. **tekstboks 4**). Denne behandlingsmetode udelukkede enhver relevant analyse af opdelingen af geografiske eller tematiske udgifter og gjorde det ikke muligt at få et fuldstændigt overblik over udgifternes omfang.

25 Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling — Komitéen for Udviklingsbistand.

Tekstboks 4

Eksempler på uhensigtsmæssig kodning af udgifter afholdt under migrationspolitikens eksterne del

Anskaffelsen af 54 firehjulstrukne køretøjer til Ukraines grænsekontrolltjeneste var registreret under kode 15110 (den offentlige sektor og administrativ forvaltning), men kunne også have været registreret under kode 15130 (støtte til institutioner med henblik på at støtte reformen af sikkerhedssystemerne). Projektet »Supporting the creation of activity and employment in the Maghreb — migration in support of local development« blev registreret under kode 15150 (demokratisk deltagelse og samfundet) og ikke under kode 13010 (beskæftigelse og administrativ forvaltning). Ingen af disse koder egnede sig imidlertid til migrationsprojekter og identificerer dem ikke som sådan.

Der er ingen kode til migrationsprojekter, som ikke opfylder OECD's kriterier for at komme i betragtning som offentlige udviklingsprojekter — et forhold, der vakte Europa-Parlamentets bekymring i 2011²⁶. Alligevel gav Kommissionen dem undertiden fejlagtigt en kode, som det var tilfældet med Saharamedprojekterne og projekterne vedrørende Middelhavsnetværket Seahorse²⁷, hvori indgik omfattende aktiviteter, der ikke opfyldte OECD's kriterier.

26 Europa-Parlamentets beslutning af 8. juni 2011 om forordning (EF) nr. 1905/2006 om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklings-samarbejde: erfaringer og fremtidsperspektiver.

27 Dette blev bemærket i midtvejsgennemgangen i 2010 af det tematiske program vedrørende migration og asyl, som undersøgte Seahorse-Atlanticprojektet og andre projekter og noterede, at en række projekter under det tematiske program vedrørende migration og asyl ikke havde nogen kode.

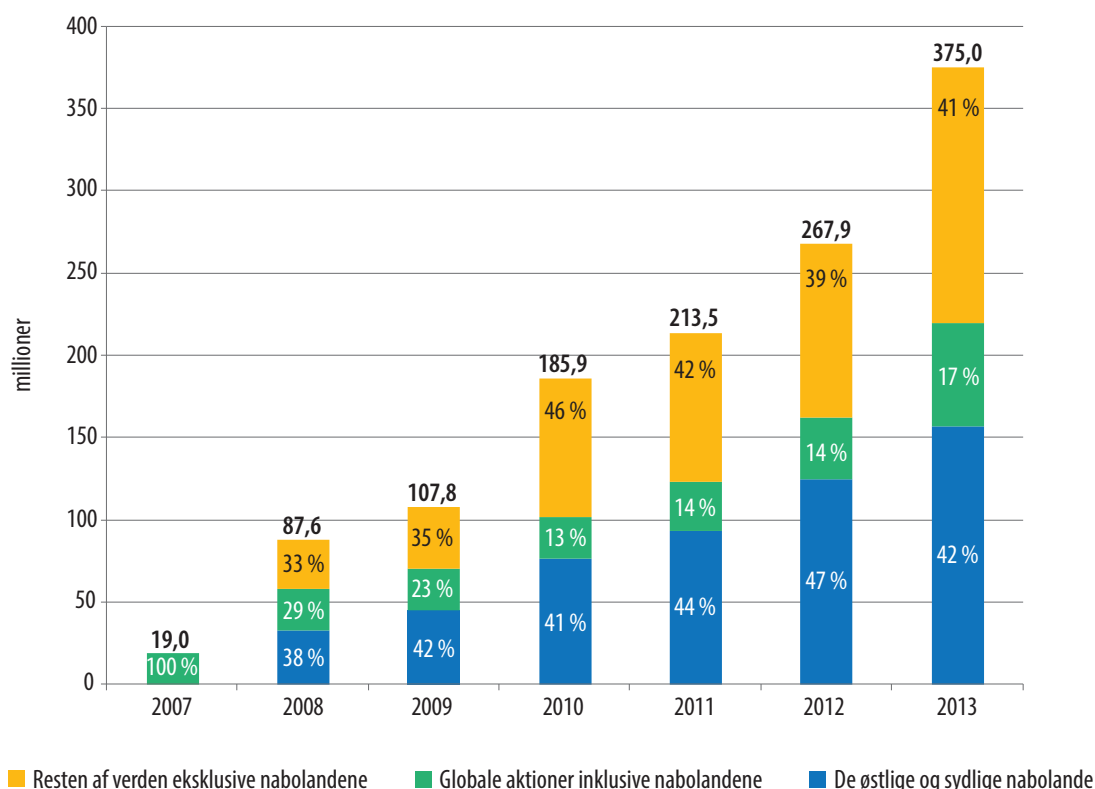
Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

57

Vi undersøgte, i hvilken udstrækning midlerne fra det tematiske program vedrørende migration og asyl gik til det europæiske naboskabsområde, som er SSMM's første prioritet (jf. punkt 9). Udgifternes geografiske fordeling vises i **figur 3**. Der er imidlertid kun tale om et overslag, da nogle kontrakter dækkede mere end et land eller en region (globale foranstaltninger kan f.eks. også vedrøre naboskabslande). Analysen viser, at selv om en betydelig andel af kontrakterne gik til naboskabslande, var ca. halvdelen af dem blevet tildelt andre regioner. Mellem 2007 og 2013 var der blevet indgået kontrakter i det østlige og sydlige naboskabsområde for 42 % af det samlede beløb (og når de globale foranstaltninger regnes med for 59 %), hvilket ikke med rette kan siges at være udtryk for en høj geografisk prioritet, og koncentrationen af disponible midler vil endda kunne betragtes som utilstrækkelig til at tackle den stigende ustabilitet på migrationsområdet.

Figur 3

Den kumulerede geografiske fordeling af kontrakter under det tematiske program vedrørende migration og asyl 2007-2013



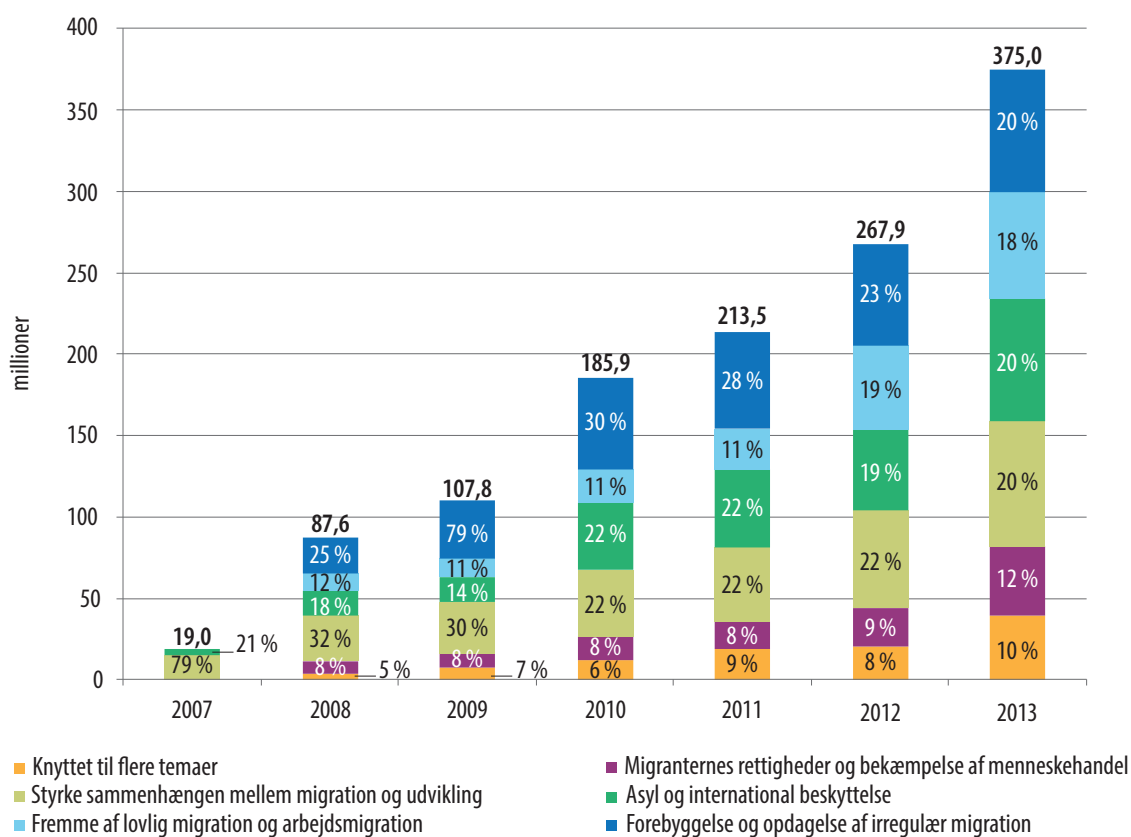
Kilde: Den Europæiske Revisionsret på grundlag af data fra Kommissionen.

Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

58

Det var også vanskeligt at kvantificere, hvordan midlerne var fordelt på de forskellige tematiske områder, eftersom visse foranstaltninger hørte under flere temaer. De samlede udgifter til det tematiske program vedrørende migration og asyl i perioden 2007-2013 vises i **figur 4**.

Figur 4 Kumulativ tematisk fordeling af kontrakter under det tematiske program vedrørende migration og asyl 2007-2013



Kilde: Den Europæiske Revisionsret på grundlag af data fra Kommissionen.

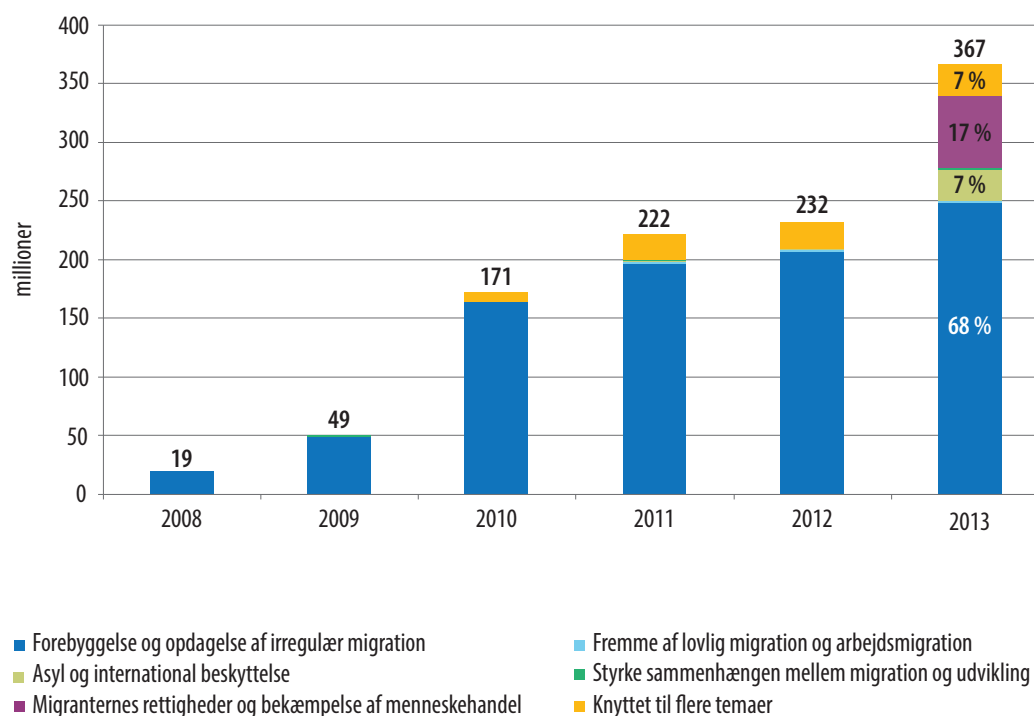
Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

59

En lignende analyse af kontrakter indgået under det europæiske naboskabsinstrument i perioden 2008-2013 giver de resultater, der vises i **figur 5**.

Figur 5

Kumulativ tematisk fordeling af ENPI-kontrakter 2008-2013



Kilde: Den Europæiske Revisionsret på grundlag af data fra Kommissionen.

Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

60

Når disse to figurer kombineres, ser man, at EU's to vigtigste udgiftsinstrumenter under den eksterne del af migrationspolitikken, det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI, koncentrerede størstedelen af deres virksomhed om forebyggelse eller opdagelse af irregulær indvandring (herunder grænsekontrol). Det forhold, at sikkerhed og grænsebeskyttelse var det dominerende element i EU's udgiftsanvendelse på migrationsområdet, fortrænger andre af de mål, der er fremhævet i den globale strategi, for eksempel at styrke forbindelsen mellem migration og udvikling og i partnerskab med tredjelande at sætte fokus på at tilrettelægge en effektiv styring af migrationen med henblik på at afspejle værtslandenes økonomiske behov, hjemlandenes udviklingsbehov og migranternes rettigheder.

Indsatsen var spredt over et stort geografisk område

61

Udgifterne under den eksterne del af EU's migrationspolitik dækkede en bred vifte af mål, instrumenter og geografiske områder. Det kan begrænse udgiftseffektiviteten.

62

De ressourcer, der var afsat til at hjælpe tredjelandene, var langt fra nok til at imødekomme behovet for hurtig vækst som følge af den markante stigning i den irregulære indvandring i Middelhavsområdet, særlig siden 2013. Det forhold, at projekterne indgik i en række tematiske prioriteringer i mange lande, sikrede, at den kritiske masse af finansielle ressourcer ikke blev koncentreret i ét partnerland. Det tematiske program vedrørende migration og asyl dækkede således et stort geografisk område og en bred vifte af interventioner, som var indbyrdes meget forskellige med hensyn til art og omfang. Det tematiske programs anvendelsesområde og målenes ambitionsniveau hang ikke sammen med de begrænsede midler, der var til rådighed, og det betød, at projekterne var så spredte, at de ikke nåede den kritiske masse, der var nødvendig for at frembringe væsentlige resultater i de berørte lande. Denne situation gjorde det sværere for EU at sikre, at Unionens intervention fik en reel tilskyndelseffekt i tredjelandene og at udvikle et effektivt samarbejde med dem om migrationsspørgsmål. I en tid med knappe ressourcer skal disse anvendes på de prioriterede områder, som har det største potentiale med hensyn til at skabe merværdi.

Der bør sikres bedre sammenhæng mellem målene, og kortlægningen af partnerlandenes behov og overvågningsinstrumenterne bør forbedres

63

Den samme bemærkning blev fremsat i det tematiske programs strategidokument for 2011-2013, hvori det anføres, at den store geografiske spredning og den lange række af målsætninger samt de begrænsede midler, der er til rådighed, betyder, at den »kritiske masse« ikke nås, hvilket i væsentlig grad mindsker programmets effekt i de berørte lande og gør det umuligt for EU at anvende midlerne som et reelt incitament i sit samarbejde med tredjelande og dermed forhindrer den i at indgå i et effektivt samarbejde med disse landes regeringer på dette område.

64

Dette kom også til udtryk i et af de projekter, der indgik i Rettens revision — EU's og FN's fælles initiativ om migration og udvikling, hvis formål var at bidrage til at styrke migrationens og udviklingens positive effekt ved at støtte og engagere mindre aktører og udbrede bedste praksis på verdensplan. Selv om vi var klar over, at der var tale om et pilotprogram, drog vi stort set de samme konklusioner som dem, der fremlægges i Kommissionens evaluering af dette initiativ, som kritiserede dets manglende tematiske og geografiske fokus, og hvori det hedder, at fordi der var stillet krav om et samlet program, og 50 % af midlerne gik til lande, som hører under ENPI-instrumentet (de europæiske naboskabslande), og 50 % til landene under instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde, var der ingen kritisk masse af projekter i nogen af landene eller regionerne.

65

I betragtning af de begrænsede ressourcer, der er til rådighed til at tackle de stadig større udfordringer, som migrationen stiller, er der en risiko for, at EU's indsats går til spilde, fordi der mangler klart formulerede og kvantificerede prioriteringer.

Svagheder forringede effektiviteten af de udgifter, der blev afholdt under EU's eksterne migrationspolitik (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI) i det sydlige middelhavsområde og landene i det østlige partnerskab

66

Vi undersøgte effektiviteten af EU's udgiftsanvendelse, herunder særlig om projekterne var veludformede, om resultaterne blev målt, om projekterne blev gennemført inden for de fastsatte frister, og om de planlagte resultater blev nået. I undersøgelsen indgik en analyse af de projekter, vi havde udvalgt, og af alle tilgængelige overvågnings- og evalueringsdokumenter. Selv om vi konstaterede en række svagheder, fandt vi også et mindre antal gode praksis.

Mangler ved de operationelle mål og resultatindikatorerne gjorde det vanskeligt at vurdere projekternes effektivitet

67

For at kunne måle resultaterne af et projekt, sætte tal på de fremskridt, der er gjort, og afgøre, i hvilken udstrækning resultaterne er i overensstemmelse med de oprindelige mål, er det nødvendigt at præcisere operationelle mål og definere output og udfald på grundlag af reference- og målværdier (jf. **glossaret**).

68

Vi konstaterede, at projektmålene ofte var defineret i generelle vendinger, hvilket gjorde det særligt vanskeligt at vurdere resultaterne i forhold til de erklærede mål (jf. **tekstboks 5**). I mange tilfælde afspejlede resultatindikatorerne ikke målopnåelsen og var rent faktisk indikatorer for output. Kun få af de reviderede projekter havde output- eller resultatindikatorer med de nødvendige reference- eller målværdier til måling af resultaterne af projektgennemførelsen.

Svagheder forringede effektiviteten af de udgifter, der blev afholdt under EU's eksterne migrationspolitik (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI) i det sydlige middelhavsområde og landene i det østlige partnerskab

Et eksempel på resultater, som det var svært at måle

Projektet »Providing better protection for immigrants and boosting the capacity to manage mixed migration²⁸ flows in Algeria« havde tre specifikke mål:

1. at styrke retsevnen og de retlige procedurer på migrations- og asylområdet med henblik på at styre blandede migrationsstrømme og forsøge at finde bæredygtige løsninger
2. at bidrage til at tilvejebringe beskyttelse og humanitær bistand til migranter og asylansøgere, særlig fra sårbare grupper
3. at skabe opmærksomhed og informere civilsamfundet om spørgsmål i relation til blandede migrationsstrømme
 - i) For det første var disse mål ikke specifikke (ifølge definitionen af »SMART«-mål), eftersom de vedrører foranstaltninger, som var for vagt formulerede eller for generelle til, at de kunne kvantificeres. Kontrakten fastsatte heller ingen egentlig metode til måling af målopfyldelsen. Det første og det tredje mål skulle for eksempel måles ved hjælp af undersøgelser offentliggjort af organisationer og avisartikler om de eventuelle fremskridt, der var konstateret på det område, som projektet dækkede.
 - ii) For det andet var der kun få indikatorer til måling af performance, og selv i de tilfælde, hvor der var kvantificerbare indikatorer, var disse ikke kvantificeret, og de omfattede ikke reference- eller målværdier. En af de planlagte aktiviteter handlede for eksempel om flygtninges frivillige tilbagevenden (til Nigeria) med hjælp fra en italiensk fagforening. Der var intet overslag over, hvor mange der forventedes at vende tilbage, og ingen analyse af, om hjemlandet var parat til at modtage de tilbagevendende migranter. Endvidere var det ikke præciseret, hvilke relevante og pålidelige oplysninger der ville skulle indsamles for at måle resultaterne. Under disse omstændigheder var det umuligt at vurdere, i hvor vid udstrækning projektet havde hjulpet med til at forbedre den aktuelle situation.
 - iii) Det tredje mål udviste samme svagheder. Det skulle opfyldes ved at arrangere oplysningsaktiviteter for civilsamfundet og gennem interinstitutionel dialog. Den tilknyttede indikator var defineret som graden af offentlig opmærksomhed på de særlige behov hos personer, som har brug for international beskyttelse. Disse formuleringer var for vage til, at målopfyldelsen kunne evalueres.

²⁸ Udtrykket »mixed migration« (blandet migration) henviser til komplekse befolkningsbevægelser, som involverer personer, der følger samme ruter og anvender samme transportformer, men som har forskellige profiler og som rejser af forskellige årsager (IOM).

Svagheder forringede effektiviteten af de udgifter, der blev afholdt under EU's eksterne migrationspolitik (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI) i det sydlige middelhavsområde og landene i det østlige partnerskab

69

Det tematiske program vedrørende migration og asyl blev oprettet for at øge kapaciteten i hjem- og transitlandene (jf. **tekstboks 6**). Programmet støttede samarbejdsinitiativer og opfordrede tredjelandene til at dele deres erfaringer og arbejdsmetoder. Projekterne under det tematiske program finansierede typisk forskning, konsulenter, studiebesøg i EU-medlemsstater, oplysningskampagner mv. Derfor havde projekterne ofte mål og omfattede aktiviteter, hvis indvirkning på migration vanskeligt lod sig vurdere eller kun kunne vurderes på lang sigt.

Tekstboks 6

Eksempel på kapacitetsopbygning, som giver resultater på længere sigt

Projekter, som skal styrke arbejdsmigrationen, har hjulpet Moldova med at forhandle bilaterale aftaler om beskæftigelse og social sikring med en række EU-medlemsstater og tredjelande og indlede forhandlinger om mellemstatslige aftaler vedrørende migration af sundhedspersonale.

Effektivitetshæmmende faktorer

70

Vi konstaterede, at otte projekter havde opnået de planlagte resultater. I andre tretten tilfælde var de planlagte resultater delvist blevet opnået. Der var her ofte tale om projektmål, som var for brede og vanskelige at måle. Et projekt havde ikke opnået sine resultater, men var stadig under gennemførelse, og for et andet projekts vedkommende var det for tidligt at måle resultatopnåelsen. I nogle få tilfælde forringede politisk ustabilitet projekternes effektivitet. Til slut skal nævnes, at nogle af projekterne mere synes at have været rettet mod medlemsstaternes interesser, hvilket begrænsede deres effekt i partnerlandene (jf. **tekstboks 7**).

Svagheder forringede effektiviteten af de udgifter, der blev afholdt under EU's eksterne migrationspolitik (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI) i det sydlige middelhavsområde og landene i det østlige partnerskab

Eksempel på et delvist effektivt projekt

Middelhavsprojektet Seahorse

Formålet med dette projekt var at styrke de nordafrikanske regerings kapacitet ved at forstærke grænseovervågningen, så man bedre kunne tackle irregulær indvandring og ulovlig handel. Sigtet var at etablere et Middelhavsnetværk (Seahorse) for hurtigt — via kontaktpunkter i de berørte afrikanske lande — at kunne udveksle pålidelige oplysninger om irregulær søbåren indvandring. Middelhavsprojektet Seahorse var af strategisk betydning for EU på grund af dets relevans for udviklingen af det europæiske grænseovervågnings- og informationsudvekslingssystem Eurosur²⁹. Her et år efter projektets start havde det kun givet få resultater. Selv om der var iværksat en del aktiviteter (uddannelse, møder i tekniske arbejdsgrupper og oprettelsen af det første nationale kontaktpunkt), var Libyen det eneste land, der havde tilsluttet sig netværket, og gennemførelsen af projektet der var alvorligt truet af det fremherskende klima af usikkerhed og ustabilitet. At acceptere Libyen stred mod Kommissionens opfattelse, og denne ville have foretrukket at undgå politisk ustabile stater. De algeriske myndigheder har bekræftet, at de ikke har lyst til at deltage, fordi incitamenterne er små, og sikkerhedskravene for byrdefulde.

29 Som fremhævet af Rådet for Udenrigsanliggender den 18. november 2013 — Rådets dokument nr. 16364/13 af 18. og 19.11.2013.

71

Under hensyntagen til konteksten og migrationsspørgsmålenes kompleksitet konstaterede vi forsinkelser i projektgennemførelsen. Vi undersøgte, i hvilken udstrækning de udvalgte projekter var blevet gennemført rettidigt og havde frembragt resultater inden for den planlagte tidsramme. Ni projekter blev gennemført inden for de planlagte frister, fem projekter blev gennemført med en forsinkelse på mindre end tolv måneder, og fem projekter var mere end tolv måneder forsinkede. Fire projekter var stadig i gang, da revisionen fandt sted.

Svagheder forringede effektiviteten af de udgifter, der blev afholdt under EU's eksterne migrationspolitik (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI) i det sydlige middelhavsområde og landene i det østlige partnerskab

72

Den begrænsede succes skyldtes i nogle tilfælde politisk ustabilitet. »Sahara-Med«-projektet blev igangsat i 2010 på baggrund af store migrationsstrømme til Libyen og tværs over Middelhavet til Italien. Gennemførelsen var begyndt før revolutionen i Libyen i 2011, og projektet blev ændret væsentligt for at tage hensyn til den nye situation, som var opstået efter revolutionen. Projektet, som var bredt defineret, havde til formål at øge eller konsolidere ressourcerne til bekæmpelse af irregulær indvandring, forebygge og opfange irregulær indvandring ud for Middelhavets kyst, undersøge og retsforfølge ulovlig handel, især med mennesker, og at sikre en effektiv forvaltning ikke blot af behandlingen af migranter, der pågribes i overensstemmelse med internationale regler, men også af eftersøgnings- og redningsoperationer. Den politiske ustabilitet i landet og svagheder ved projektforvaltningen resulterede i, at projektet blev suspenderet i 12 måneder i 2011, hvorefter det blev forlænget med 12 måneder og så igen suspenderet i yderligere syv måneder i 2014, og at noget af investeringen gik tabt. Ifølge det regnskab, der var tilgængeligt, da revisionen blev gennemført, var kun 3 millioner euro af det samlede beløb på 10 millioner euro blevet brugt under projektet, og Kommissionen havde udbetalt et forskud på 5,8 millioner euro, da gennemførelsen begyndte. På grund af den vanskelige situation var nogle af de ydelser, der skulle støtte redningsoperationerne og bekæmpe søbåren menneskehandel, for eksempel levering af ambulancer eller reparation af skibe, som var blevet beskadiget under krigen, ikke blevet leveret, da revisionen fandt sted.

73

I de foregående punkter beskrives en række svagheder, som har indvirkning på projekternes effektivitet. Vi konstaterede også et mindre antal tilfælde, hvor disse svagheder var blevet afhjulpet korrekt, hvilket indvirkede positivt på de pågældende projekters effektivitet.

Et eksempel på god praksis

Et sådant eksempel er projektet »Promoting respect for sub-Saharan migrant's rights in Morocco«. Det igangværende projekt, som begyndte i januar 2013 (2 millioner euro), havde til formål at fremme respekten for rettighederne hos migranter fra lande syd for Sahara i provinserne omkring Rabat, Tanger og Casablanca. Projektet var veludformet, det imødekom de lokale behov og fastsatte et begrænset antal operationelle mål (f.eks. at forbedre den måde, migranterne modtages på, og mindske risikoen for, at de udstødes en bloc) samt konkrete forventede resultater (f.eks. at ca. 4 500 ekstremt sårbare migranter er blevet indkvarteret i tre modelmodtagelsescentre, og at migranternes rettigheder anerkendes og respekteres af de institutionelle partnere), og der er både opstillet kvantificerbare indikatorer og defineret kilder og kanaler, der kan bruges til at kontrollere, at de opfyldes.

Der blev afleveret detaljerede rapporter baseret på verificerbare fakta, som klart viste, at målene lidt efter lidt var blevet opfyldt (da revisionen fandt sted, var det imidlertid for tidligt at analysere projektets samlede effekt eller udfald). Projektet arbejder tæt sammen med andre donorinitiativer og forsøger aktivt at inddrage såvel regeringen som de lokale myndigheder. EU-delegationen holdes velinformeret og fører løbende tilsyn.

Svagheder forringede effektiviteten af de udgifter, der blev afholdt under EU's eksterne migrationspolitik (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI) i det sydlige middelhavsområde og landene i det østlige partnerskab

Effektivitetsproblemer på tre centrale områder

74

I de følgende afsnit vurderes effektiviteten på tre centrale områder:

- forbindelsen mellem migration og udvikling (migrationens positive effekt på udvikling), som er en af EU's prioriteter
- støtteforanstaltningerne i forbindelse med tilbagesendelse og tilbagetagelse
- beskyttelsen af menneskerettighederne, som er et tværgående mål, alle projekterne skal opfylde.

Forbindelsen mellem migration og udvikling

75

Forbindelsen mellem migration og udvikling er en af de fire prioriteter for den samlede strategi for migration og mobilitet (SSMM) (jf. punkt 7). Den nævnes også i meget generelle vendinger i forordningen om udviklingssamarbejdsinstrumentet: »maksimering af den virkning, som personers øgede regionale og globale mobilitet, og navnlig veltilrettelagt arbejdsmigration, har på udvikling [...] fremme af en fælles forståelse for sammenhængen mellem udvikling og migration«. Den er en af nøgleaktionerne i det fjerde hovedelement »en ny politik for lovlig migration« på den europæiske dagsorden for migration, som Kommissionen udsendte i maj 2015.

76

Det tematiske programs flagskibsprojekt på dette område var det fælles initiativ om migration og udvikling, som havde et budget på 15 millioner euro og blev gennemført sammen med De Forenede Nationers udviklingsprogram. Det generelle formål med initiativet var at bidrage til at styrke migrationens positive effekt ved at inddrage mindre aktører og udbrede bedste praksis globalt set. Der blev opstillet tre specifikke mål:

- a) at styrke kapaciteten hos mindre aktører, så de bliver mere effektive, når de udformer deres migrations- og udviklingsinitiativer
- b) at fremme netværkssamarbejde og videndeling mellem fagfolk inden for migration og udvikling
- c) at komme med anbefalinger til fagfolk og politiske beslutningstagere og formidle dem på nationalt og internationalt plan.

Svagheder forringede effektiviteten af de udgifter, der blev afholdt under EU's eksterne migrationspolitik (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI) i det sydlige middelhavsområde og landene i det østlige partnerskab

77

Allerede i en ekstern evaluering i 2011³⁰ var det blevet bemærket, at disse mål var for vage til, at opfyldelsen af dem kan vurderes korrekt, og evalueringen fremhævede, at et hvilket som helst konstateret resultat, ville kunne betragtes som værende i overensstemmelse med målene. Konklusionerne i evalueringen blev ikke drøftet i styringsudvalget for det fælles initiativ om migration og udvikling.

78

Det fælles initiativs samlede programeffektivitet og resultater skulle måles ved hjælp af indikatorer som f.eks. antal leverede uddannelseskurser inden for kapacitetsopbygning, kommunikationsfrekvensen eller deltagelsen i online-drøftelser, antal downloads, oprettet og cirkuleret indhold, antal besøgende på et virtuelt marked og en håndbog om bedste migrations- og udviklingspraksis. Disse indikatorer viste ikke klart, hvordan migrationens positive effekt på udvikling kunne øges, eller hvilke specifikke resultater der ville kunne opnås med hensyn til kvalitet og kvantitet.

79

De vigtigste resultater af det fælles initiativ om migration og udvikling var at udarbejde og iværksætte en indkaldelse af forslag til 55 små projekter, som skulle gennemføres i 16 lande, og som inddrog diasporaorganisationer i de 27 EU-medlemsstater, samt en håndbog om bedste praksis kodificeret og udarbejdet på grundlag af projekternes resultater. Det har også muliggjort netværkssamarbejde og videndeling mellem fagfolk inden for migration og udvikling. Projektet fik endvidere også stor opmærksomhed på internationale fora som det årlige Global Forum for Migration og Udvikling.

80

Vi undersøgte en stikprøve af projekter iværksat under det fælles pilotinitiativ om migration og udvikling efter en indkaldelse af forslag. Resultaterne var blandede: Målene var ofte for ambitiøse, eller forbindelsen mellem migration og udvikling var uklar, og det var ikke alle projekterne, der var bæredygtige. I et projekt i Marokko havde kvinder fra en region med stor udvandring oprettet kooperativer og var i stand til at etablere bæredygtige indkomstskabende aktiviteter (f.eks. sælge krydderier og administrere en kagebutik) og udvikle grundlæggende læse- og skrivefærdigheder. Kooperativerne skulle have været oprettet i tæt samarbejde med og med aktiv deltagelse af den marokkanske diaspora i Italien. Kooperativerne blev oprettet, men uden at den marokkanske diaspora i Italien i nævneværdig grad var involveret.

30 Evaluation of the EC/UN Joint Migration and Development Initiative, IBF International Consulting 2011.

Svagheder forringede effektiviteten af de udgifter, der blev afholdt under EU's eksterne migrationspolitik (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI) i det sydlige middelhavsområde og landene i det østlige partnerskab

81

De projekter, vi undersøgte, havde begrænset effekt og levedygtighed og var mere rettet mod udvikling end mod migration. De besøgte projekter i Marokko, Georgien og Algeriet involverede deltagere på et meget lokalt plan og vedrørte en meget lille gruppe mennesker. Da det generelle mål for det fælles initiativ om migration og udvikling er at identificere bedste praksis, må effekten af masseudbredelse nødvendigvis være begrænset.

Støtteforanstaltninger med henblik på tilbagesendelse og tilbagetagelse: begrænset effekt og ulige støtte fra tredjelande

82

EU's politik for tilbagetagelse af irregulære migranter blev indført i 1999 med Amsterdamtraktaten, som gav Unionen beføjelse til at forhandle og indgå tilbagetagsaftaler med tredjelande. Disse aftaler har form af samarbejdsaftaler, som gør det nemmere for hjem- eller transitlandet at udstede passersedler til statsborgere i tredjelande, som ikke har et pas og som er under udsendelse. Denne politik blev formaliseret i tilbagesendelsesdirektivet fra 2008³¹.

83

EU har indgået 17 tilbagetagsaftaler, herunder fem med naboskabslande. Endvidere har forskellige medlemsstater undertegnet bilaterale aftaler med tredjelande. Georgien har for eksempel både en tilbagetagsaftale med EU og en række bilaterale tilbagetagsaftaler med medlemsstater.

84

EU's udgiftsprogrammer vedrørende tilbagesendelse og tilbagetagelse leverede tjenesteydelser til migranter, der var under frivillig tilbagevenden eller skulle tilbagesendes tvangsmæssigt. Der blev givet støtte til arbejdsmæssig integration og erhvervsuddannelse, start af egen virksomhed og lægehjælp. Programmerne hjalp også de offentlige administrationer med at håndtere tilbagevendte og tilbagetagne migranter gennem undersøgelser, udveksling af oplysninger og hjælp til at arrangere kampagner, der skal informere om risiciene forbundet med irregulær indvandring og menneskehandel.

31 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

Svagheder forringede effektiviteten af de udgifter, der blev afholdt under EU's eksterne migrationspolitik (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI) i det sydlige middelhavsområde og landene i det østlige partnerskab

85

Fem af de 23 projekter, som Retten gennemgik, handlede om tilbagetagelse og havde en samlet værdi på 20,50 millioner euro. Dette beløb var delt mellem det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (16,31 millioner euro) og det tematiske program vedrørende migration og asyl (4,19 millioner euro). Projekterne var ofte ret små, og deres effektivitet og resultater var begrænsede (jf. **tekstboks 9**).

Tilbagetagelsesprojekt i Georgien

Støtte til tilbagevendte/repatrierede georgiske migranter og gennemførelse af EU's tilbagetagelsesaf- taler med Georgien

Formålet med dette projekt (værdi 3 millioner euro) var at styrke regeringens kapacitet til at forvalte tilbagevendte/repatrierede migranter, bistå med den økonomiske og sociale reintegration af georgiske statsborgere og tilrettelægge en oplysningskampagne.

Projektet bidrog til at udarbejde en national strategi og lovgivning om migration. Der blev oprettet to erhvervsvejlednings- og ansættelsescentre, som skulle hjælpe med at reintegrere de tilbagevendte. På tidspunktet for revisionen var det imidlertid uklart, om disse centre ville fortsætte med at fungere, når projektet var afsluttet, fordi yderligere midler skulle komme fra EU gennem Den Internationale Organisation for Migration (IOM) og ikke fra lokale kilder.

Ifølge planen skulle 700 personer have hjælp fra arbejdsformidlingstjenesten — i sidste ende hjalp den 423 personer, hvoraf 119 fandt arbejde, og det vurderedes, at 83 stadig var i arbejde, da projektet sluttede.

En sidste foranstaltning var at skaffe midlertidige boliger til 180 personer. Kun tretten personer modtog denne støtte.

Hjælp til at etablere et effektivt system til forvaltning af tilbagetagelser i de tre stater i Kaukasus

Formålet med dette projekt (værdi 1,5 millioner euro) var at hjælpe med at etablere et effektivt system til forvaltning af tilbagetagelser i Armenien, Aserbajdsjan og Georgien. 20 % af projektomkostningerne blev betalt af EU's medlemsstater. Projektaktiviteterne omfattede et kapacitetsopbygningsprogram og studiebesøg i flere EU-medlemsstater (ni embedsmænd deltog i studiebesøgene), mens 110 udenlandske statsborgere med bopæl i Georgien drog fordel af assisteret frivillig tilbagevenden. Projektet oprettede et elektronisk, internet-baseret sagsbehandlingssystem (RCMS), hvor medlemsstaterne kunne registrere og behandle tilbagetagelsesansøgninger. Flere medlemsstater tilmeldte sig systemet i 2014, men det var stadig for tidligt at sætte tal på eventuelle deraf følgende effektivitetsgevinster.

Svagheder forringede effektiviteten af de udgifter, der blev afholdt under EU's eksterne migrationspolitik (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI) i det sydlige middelhavsområde og landene i det østlige partnerskab

86

De reviderede projekters resultater var begrænsede, fordi:

- a) nogle partnerlande fejlagtigt opfatter politikken om tilbagetagelse som en del af EU's sikkerhedspolitik. I de østlige stater ses den ofte som en form for betaling for liberaliseringen af visumordningerne, og regeringerne i de sydlige stater betragter den som en modydelse i forbindelse med indgåelse af handelsaftaler.
- b) medlemsstaterne ikke effektivt forbereder de migranter, der lever i EU, til at vende hjem³².
- c) mange tilbagevendte migranter ikke er klar over, at de kan få støtte i forbindelse med tilbagetagelsen, og de reintegrationsproblemer, de kan opleve, resulterer i en høj procent af genudvandring³³.

Beskyttelse af menneskerettighederne: indgik som et mål i de reviderede projekter, men det lykkedes ikke altid at overholde det

87

I mange dokumenter er der udtrykt en forpligtelse til at overholde menneskerettighederne, blandt andet i den meddelelse, som Kommissionen udsendte efter Det Arabiske Forår³⁴. I sin første rapport om den samlede strategi for migration og mobilitet bemærkede Kommissionen, at opbygningen af mobilitetspartnerskaber afhang af en bedre balance mellem de tematiske prioriteter, og at det især var nødvendigt at lægge større vægt på »lovlig migration, menneskerettigheder og beskyttelse af flygtninge«³⁵. Da Rådet vedtog rapporten, gentog det disse konklusioner.

88

Vi konstaterede, at de fleste af de reviderede projekter enten direkte eller indirekte tog hensyn til menneskerettighederne i deres mål. Som eksempler kan nævnes fremme af migranternes rettigheder i Marokko og Algeriet og bygning af modtagelsescentre efter internationale normer under det ukrainske tilbagetagesprogram. Men i praksis var der som i forbindelse med de ukrainske modtagelsescentre ikke planer om at afholde kurser for at hjælpe de myndigheder, som drev centrene, med at overholde de internationale menneskerettighedsstandarde. Behandlingen af migranter, asylansøgere og flygtninge i Ukraine er gentagne gange blevet kritiseret af internationale organisationer og civilsamfundet.

32 Picard, E og Greco Tonegutti, R, Study on the results of concrete migration and development projects, finansieret over Aeneasprogrammet og det tematiske program vedrørende migration og asyl, oktober 2014, http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-migration-and-development-20141031_en.pdf.

33 Ifølge en undersøgelse offentliggjort på CARIM-EAST er 40 % af de tilbagevendte fast besluttede på at genudvandre på grund af de vanskeligheder, de oplever i forbindelse med repatrieringen. Mirian Tukhashvili, »The demographic and economic framework of circular migration in Georgia«, CARIM-East Explanatory Note 12/89.

34 KOM(2011) 303 endelig af 25. maj 2011 »En ny tilgang til nabolande i forandring«.

35 COM(2014) 96 final.

Svagheder forringede effektiviteten af de udgifter, der blev afholdt under EU's eksterne migrationspolitik (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI) i det sydlige middelhavsområde og landene i det østlige partnerskab

89

SaharaMed-projektet, som modtog 10 millioner euro i støtte til forbedring af kapaciteten til at tackle og forebygge irregulær indvandring og pågribe irregulære indvandrere i Middelhavsområdet, omfattede ingen foranstaltninger til sikring af, at migranternes rettigheder blev overholdt, hverken i form af aktiviteter eller indkøb af udstyr. Risikovurderingen indeholdt ingen overvejelser om et redskab, der kunne anvendes som reaktion på overtrædelser af menneskerettighederne. Da Europa-Parlamentet ved udgangen af 2012 opfordrede til, at der blev indført effektive overvågningsmekanismer med henblik på beskyttelse af menneskerettighederne³⁶, reagerede projektlederen ved at bede en italiensk NGO om at udvikle de libyske myndigheders kapacitet til at yde beskyttelse. I mange rapporter er der blevet talt om de talrige overtrædelser af menneskerettighederne, der finder sted i interneringscentre, og de libyske myndigheder afviste NGO'ens hjælp på trods af, at der forelå en formel aftale³⁷. NGO'en selv foreslog, at SaharaMed-projektet blev bragt til ophør i 2013, og det blev behørigt suspenderet. I 2014 blev projektet suppleret med to andre projekter, som har fokus på overholdelse af migranternes menneskerettigheder i Libyen³⁸.

36 Europa-Parlamentets beslutning af 22. november 2012 om situationen for indvandrere i Libyen (2012/2879(RSP)).

37 <http://www.amnesty.org/en/news/libya-refugees-asylum-seekers-and-migrants-held-indefinitely-deplorable-conditions-2013-06-20>; <http://www.hrw.org/news/2014/06/22/libya-whipped-beaten-and-hung-trees>.

38 »Protecting vulnerable populations in Libya« (5 millioner euro) og »Rights-based support for the asylum system and migration management in Libya« (10 millioner euro).

Koordineringen mellem flere partnere på forskellige niveauer var vanskelig

90

Mange partnere i EU, medlemsstaterne og tredjelande spiller en rolle i forbindelse med styringen af migrationspolitikken. Flere af Kommissionens direktorater og kontorer er involveret (herunder GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling, GD for Migration og Indre Anliggender, GD for Udvidelse og på det seneste også GD for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger samt EU-Udenrigstjenesten) i partnerskab med medlemsstaterne og tredjelande, og deres forventninger er måske ikke de samme.

Styringen var kompleks

91

Organisationsplanen for gennemførelsen af migrationspolitikken i EU-institutionerne (jf. **bilag V**) var kompleks. Der var svagheder i forbindelserne mellem de vigtigste partnere — det gælder både forbindelserne mellem Kommissionens direktorater og kontorer og mellem Kommissionen i Bruxelles og delegationerne.

92

Rådet, Kommissionen og en række arbejdsgrupper har gentagne gange udtalt, at **den interne koordinering blandt de centrale kontorer i Kommissionen** bør forbedres — det gælder i særlig grad samordningen mellem de to vigtigste partnergeneraldirektorater, GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling og GD for Migration og Indre Anliggender.

93

På trods af Kommissionens bestræbelser på at styre migrationen på tværs af de forskellige politikområder og kontorer (udviklingssamarbejde, naboskabet, udvidelse samt udenrigsanliggender og indre anliggender) var der ingen brugbar strategi eller mekanisme, der kunne anvendes til at sikre samordning mellem politikområder, fonde og DG'er.

94

Finansieringsmidlerne til SSMM er en vigtig forudsætning for en vellykket gennemførelse. Medlemsstaterne kan bidrage direkte til finansieringen af den, og det er derfor vigtigt, at der er en effektiv koordineringsmekanisme. På SSMM-niveau var der imidlertid ingen finansieringsoversigt, som definerede, hvem der finansierer hvad, eller hvordan midlerne tildeles.

Koordineringen mellem flere partnere på forskellige niveauer var vanskelig

95

Retten noterer sig den nylige interne omorganisering i Kommissionen (f.eks. oprettelsen af kommissærkollegier, som skal sikre bedre koordinering).

96

Internt er samordningen mellem GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling og GD for Migration og Indre Anliggender blevet styrket, i vid udstrækning fordi der i sidstnævnte direktorat er ansat medarbejdere med udviklingserfaring, og i GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling er medarbejdere med erfaring inden for indre anliggender. Der er nu en bedre forståelse af, at der er en fælles interesse i en EU-indsats på områderne migration og udvikling.

97

I den periode, revisionen omfattede, var EU-Udenrigstjenesten, som først blev operationel fra 2010/2011, ikke i stand til at spille sin rolle fuldt ud på trods af, at Rådet understregede, at det som udtrykt i SSMM var nødvendigt at skabe bedre sammenhæng mellem den interne og den eksterne dimension af EU's migrationspolitik. Dette kan til dels forklares med, at EU-Udenrigstjenesten manglede tilstrækkelig tematisk ekspertise på områder omfattende migrations- og asylpolitik — en mangel, som Retten påpegede i en særberetning, som blev offentliggjort i 2014³⁹.

98

Den ringe samordning mellem Kommissionen i Bruxelles og EU-delegationerne i partnerlandene resulterede i ineffektivitet. Det var ødelæggende, at delegationerne ikke var tilstrækkeligt involveret i planlægningen, og i forbindelse med mange af de reviderede projekter konstaterede vi, at der manglede en reel forståelse af partnerlandets forventninger og særlige situation.

99

Ansaret for disse svagheder lå i nogen grad hos Kommissionen i Bruxelles, fordi den ikke havde givet delegationerne den nødvendige information, særlig når der var tale om projekter, hvor mere end et land var involveret. Vi konstaterede, at de berørte delegationer ikke altid var blevet informeret om dette. Kommissionen havde også forsømt at følge op på de eksterne bedømmers anbefalinger om at samle alle de eksempler på gode praksis for projektgennemførelse, der var identificeret lokalt.

39 Særberetning nr. 11/2014: »Oprettelsen af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil« (<http://eca.europa.eu>).

Koordineringen mellem flere partnere på forskellige niveauer var vanskelig

100

Utilstrækkelig koordinering medførte derfor tab af oplysninger og dobbeltarbejde. Det forringede for eksempel projekternes effektivitet, når der, uden at det var nødvendigt, blev udført undersøgelser, som allerede forelå.

Mobilitetspartnerskaber: Koordineringen bør præciseres

101

Mobilitetspartnerskaberne er bygget op omkring en standardmodel, som varierer afhængigt af partnerlandets og EU's respektive behov, interesser og kapacitet. Forhandlingerne om og gennemførelsen af mobilitetspartnerskaber overvåges (på strategisk/politisk niveau) af Gruppen på Højt Plan vedrørende Asyl og Migration. De mere tekniske og operationelle aspekter ved gennemførelsen overvåges endvidere af en ekspertgruppe, som består af repræsentanter fra medlemsstaterne, de berørte direktorater i Kommissionen (GD for Migration og Indre Anliggender, GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling og GD for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger), EU-Udenrigstjenesten og de relevante EU-agenturer.

102

Det er fortsat nødvendigt med samordning for eksempel for at sikre, at medlemsstaterne behørigt ajourfører og regelmæssigt udveksler resultattavler, og for at informere Frontex om bilaterale projekter, så man undgår dobbeltarbejde.

Udsigterne for fremtiden

103

Den nye flerårige finansielle ramme (2014-2020) og den nye Kommissions tiltrædelse ved udgangen af 2014 har åbnet muligheder for at styrke samordningen af den eksterne del af EU's migrationspolitik. Den nye Kommissionen anerkender migration som en prioritet, og en kommissær har specifikt fået ansvar for dette område. Den europæiske dagsorden for migration, som Kommissionen udsendte i maj 2015, peger på »fire hovedelementer, som skal sikre bedre migrationsforvaltning« og opfordrer til »øget sammenhæng mellem forskellige politikområder, såsom udviklingssamarbejde, handel, beskæftigelse, udenrigsanliggender og indre anliggender«. Et bedre samarbejde med hjem- og transitlandene med opbakning fra EU-delegationer, som spiller en mere aktiv rolle, vil hjælpe med til at forbedre overvågningen af tilbagetagelser. Kommissionen opfordrer også til, at der gøres en større indsats for at sammenkoble migrations- og udviklingspolitikken ved at maksimere de udviklingsmæssige fordele for hjemlandene.

Konklusion 1 — Udgifterne under den eksterne del af EU's migrationspolitik blev styret af en bred vifte af målsætninger, som ikke i tilstrækkelig grad var opdelt i operationelle mål med tilhørende resultatindikatorer. Overvågningen og evalueringen bør forbedres yderligere

- a) Den eksterne migrationspolitik blev gennemført gennem en lang række udgiftsinstrumenter, som hvert har sine egne mål. Målene var ikke indbyrdes forbundne, og instrumenterne havde ingen klar strategi, der kunne anvendes til at identificere størrelsen af deres bidrag. Det er derfor ikke klart, hvad de forventedes at realisere på EU-niveau (jf. punkt 27-31).
- b) De meget generelle målsætninger for det tematiske program var ikke opdelt i operationelle mål skræddersyet til partnerlandenes behov. De indikatorer, der blev brugt til overvågning, dækkede kun nogle få af målene og var ikke indbyrdes sammenhængende. Indikatorerne kunne også ændre sig over tid og blev ikke overvåget omhyggeligt. Der var kun få numeriske data, og disse var generelt upålidelige. Der manglede sammenhæng mellem de indikatorer, der blev brugt på de forskellige politiske niveauer (den strategiske ramme, budgettet og den årlige aktivitetsrapport) og mellem disse indikatorer og dem, der var defineret på projektniveau (jf. punkt 32-47).
- c) Der var ingen matrix, som samlede målene og indikatorerne for samtlige udgiftsinstrumenter på alle niveauer (fra de enkelte projekter til den årlige aktivitetsrapport). Politikresultaterne kunne derfor ikke overvåges eller rapporteres korrekt på en samlet og koordineret måde (punkt 49-51).
- d) Som følge af svagheder i Kommissionens informationssystemer kunne det ikke afgøres, i hvilken udstrækning EU-midlerne blev tildelt (gennem det tematiske program vedrørende migration og asyl) til naboskabslandenes hovedprioriteter. Uden en kvantitativ vurdering af de prioriterede behov var det ikke muligt at vurdere, om støttens aktuelle omfang i naboskabslandene var hensigtsmæssig (jf. punkt 52-56).
- e) Udgifterne til den eksterne del af migrationspolitikken i naboskabslandene var karakteriseret ved stor tematisk og geografisk forskellighed. Det begrænsede udgiftseffektiviteten, fordi det gjorde det umuligt at opnå en kritisk masse af finansiering, som kunne målrettes mod konkrete behov i de prioriterede regioner (jf. punkt 58-65).

Konklusioner og anbefalinger

Anbefaling 1 — Målsætningerne bør præciseres, rammerne for resultatmåling bør videreudvikles, udbygges og forbedres, og de disponible midler bør koncentrerer på klart definerede og kvantificerede prioriterede mål

Kommissionen bør opstille klare og specifikke politikmål, der gennemføres gennem et sammenhængende sæt af EU-udgiftsinstrumenter. For at maksimere effekten bør den tildele ressourcerne til aktioner og geografiske områder, som svarer til klart definerede og kvantificerede prioriteter. Budget- og projektforvaltningen bør være så tilpas fleksibel, at den vil kunne tilpasse sig hurtigt skiftende forhold. Kommissionen bør sørge for, at der på projektniveau defineres indikatorer, målelige mål og referencescenarier på grundlag af de iværksatte aktiviteter. Indikatorerne bør forblive uændrede over tid og kunne sammenlignes, og der bør systematisk indsamles kvantitative data. Der bør udvikles en matrix, som samler målene og indikatorerne på alle niveauer for alle EU-udgiftsinstrumenterne, så politikresultaterne kan præsenteres korrekt og rapporteres på en samlet og koordineret måde.

Anbefaling 2 — Der bør formuleres passende koder i Kommissionens informationssystemer

Kommissionen bør fortsætte med at indføre et passende kodesystem for aktioner under den eksterne del af migrationspolitikken eller udarbejde en hensigtsmæssig metodologi, så det bliver muligt at få et mere omfattende overblik over migrationsudgifterne med henblik på at kortlægge og overvåge EU's udgifter (type og sted) på dette område og supplere OECD/DAC-kodesystemet.

Konklusion 2 — EU's afholdelse af migrationsudgifter (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI) i landene i det sydlige Middelhavsområde og det østlige partnerskab var behæftet med svagheder

- a) Fordi målene var ambitiøse eller for generelle, var det ofte umuligt at måle projekternes resultater. Resultatindikatorerne var ofte indikatorer for output og oplyste derfor ikke, om målene var blevet opfyldt (jf. punkt 67-72).
- b) Målet om at styrke forbindelsen mellem migration og udvikling var delvist blevet opfyldt. At dømme ud fra de undersøgte projekter var det begrænset, hvor stort et bidrag de hjemvendte migranter havde ydet til deres hjemland (jf. punkt 75-81).

- c) Resultaterne af de projekter, der skulle lette tilbagesendelser og tilbagetagelser, var begrænsede, navnlig fordi nogle af partnerlandene fejlagtigt opfattede den tilgrundliggende politik som en del af EU's sikkerhedspolitik, hvilket gjorde det svært for dem at acceptere den. Hertil kommer, at medlemsstaterne ikke effektivt forbereder migranterne på deres tilbagevenden (jf. punkt 82-86).
- d) Målene for de fleste af de reviderede projekter omfattede i teorien en forpligtelse til at overholde menneskerettighederne, men vi konstaterede i flere tilfælde, at dette ikke skete i praksis (jf. punkt 87-89).

Anbefaling 3 — Bedre forberedelse og udvælgelse af projekterne

Kommissionen bør forbedre den indledende planlægning af projekterne ved at stille krav om relevante, realistiske og målelige mål (og sikre, at sådanne krav indskrives klart i kontraktmodeller og retningslinjer, og at de efterfølgende efterleves). Projektindikatorerne bør omfatte resultatindikatorer.

Anbefaling 4 — Yderligere styrke forbindelsen mellem udvikling og migration

Kommissionen bør yderligere præcisere, hvordan den vil sikre, at migrationen indvirker positivt på udvikling. Den bør sikre, at programmerne og projekterne lægger større vægt på migration, og bør forsøge at definere, hvilke politikker der er nødvendige for at frembringe positive virkninger.

Konklusion 3 — Det var vanskeligt at koordinere EU's eksterne migrationsudgifter (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI) mellem aktørerne på de forskellige niveauer.

De komplekse forvaltningsordninger svækker koordinationen blandt EU-organerne på alle niveauer, særlig mellem de forskellige GD'er indbyrdes og mellem Kommissionen i Bruxelles og EU-delegationerne i partnerlandene. Uanset de seneste initiativer på dette område er der behov for yderligere rationalisering. Der var ingen finansieringsoversigt på SSMM's niveau, som præciserede, hvem — Kommissionen eller medlemsstaterne — der finansierer hvad (jf. punkt 91-100).

Konklusioner og anbefalinger

Anbefaling 5 — Intern og ekstern dialog for at sikre bedre samordning

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten bør styrke EU-delegationernes kapacitet til at behandle migrationsspørgsmål. Kommissionen bør forsøge at udarbejde en oversigt over, hvem der finansierer hvad under SSMM.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 25. februar 2016.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Mobilitetspartnerskaber indgået mellem EU, EU-medlemsstater og tredjelande

	Kap Verde	Moldova	Georgien	Armenien	Marokko	Aserbajdsjan	Tunesien	Jordan	
År	2008	2008	2009	2011	2013	2013	2013	2014	
EU	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Frankrig	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Tyskland		X	X	X	X		X	X	6
Italien		X	X	X	X		X	X	6
Polen		X	X	X		X	X	X	6
Sverige		X	X	X	X		X	X	6
Belgien			X	X	X		X		4
Bulgarien		X	X	X		X			4
Den Tjekkiske Republik		X	X	X		X			4
Nederlandene			X	X	X	X			4
Portugal	X	X			X		X		4
Rumænien		X	X	X				X	4
Spanien	X				X		X	X	4
Danmark			X				X	X	3
Grækenland		X	X					X	3
Litauen		X	X			X			3
Det Forenede Kongerige			X		X		X		3
Cypern		X						X	2
Ungarn		X						X	2
Slovakiet		X				X			2
Slovenien		X				X			2
Estland			X						1
Letland			X						1
Luxembourg	X								1
Østrig									0
Kroatien									0
Finland									0
Irland									0
Malta									0
Medlemsstaterne i alt	4	15	16	10	9	8	10	11	

Forpligtede beløb, beløb, der er indgået kontrakter om, og betalte beløb under migrationspolitikens eksterne dimension i perioden 2007-2013 (millioner euro)

	Budgetforpligtelser	Kontrakternes værdi	Antal kontrakter	Betalinger
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	379,78	375	256	304,30
ENPI		376	64	
Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde (eksklusive det tematiske program vedrørende migration og asyl)		190	64	
EUF		156	27	
EIDHR		7	43	
Stabilitetsinstrumentet		5	4	
IPA		309	76	
I ALT		1418	534	304,30
Der foreligger ingen data				

Udgifterne til den eksterne del af migrationspolitikken: mange forskellige EU-udgiftsinstrumenter, som hvert har sine egne mål og strategier

Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde (1. Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde — Det tematiske program vedrørende migration og asyl, 2. Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde — andre): Den gældende forordning fastsætter de primære og overordnede mål, henviser til målene for geografiske og tematiske programmer og forfølger mål, der er fastsat i andre politikdokumenter eller eksterne dokumenter (årtusindudviklingsmålene og mål, som De Forenede Nationer og andre internationale organisationer har godkendt). Instrumentet anvendes i alle tredjelande, undtagen dem, der er berettigede til førtiltrædelsesbistand. Når der er tale om geografiske programmer, kan lande, der er berettigede til støtte fra Den Europæiske Udviklingsfond, det europæiske naboskabsinstrument og instrumentet til førtiltrædelsesbistand, ikke komme i betragtning, og det samme gælder de lande, der har undertegnet AVS-EU-partnerskabsaftalen (undtagen Sydafrika).

3. **Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument** omfattede delvist migration, men definerede ikke selv politiske mål. Ifølge den gældende forordning fastsættes de prioriterede mål i strategidokumenter — som Kommissionen skal godkende — for et land eller en region. Når EU ikke havde aftalt specifikke mål med det pågældende land, skulle EU's politiske mål forfølges (men det er ikke præciseret, hvilke mål der er tale om).
4. **Den Europæiske Udviklingsfond:** EUF's bestemmelser svarer stort set til de bestemmelser, der gælder for instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde, men fonden anvendes i andre lande, nemlig 78 lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene). Derfor anvendes EUF som sådan ikke i naboskabslandene, men fonden kan for eksempel bruges til at støtte migranter, der vender tilbage fra naboskabslande.
5. **Stabilitetsinstrumentet** har til formål at håndtere større politiske, sikkerheds- og udviklingsmæssige risici og trusler. Forordningen definerer to generelle mål. De specifikke mål fastsættes i flerlandestrategidokumenter, tematiske strategidokumenter og flerårige vejledende programmer.

6. **Det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder** har til formål at konsolidere tredjelandenes demokrati og styrke overholdelsen af menneskerettighederne. Forordningen fastsætter tre generelle mål, og de specifikke mål skal defineres i strategidokumenter, som Kommissionen også bruger til at definere målene for de årlige handlingsprogrammer.
7. **Instrumentet til førtiltrædelsesbistand** yder finansiel og teknisk støtte til otte »udvidelseslande« igennem hele tiltrædelsesprocessen. Forordningen fastsætter generelle mål — de specifikke mål skal defineres i flerårige og årlige programmer — og andre mål med relation til særlige elementer som for eksempel grænseoverskridende samarbejde. IPA anvendes derfor ikke som sådan i landene i det sydlige Middelhavsområde og det østlige partnerskab.

Kortfattet beskrivelse af de reviderede projekter

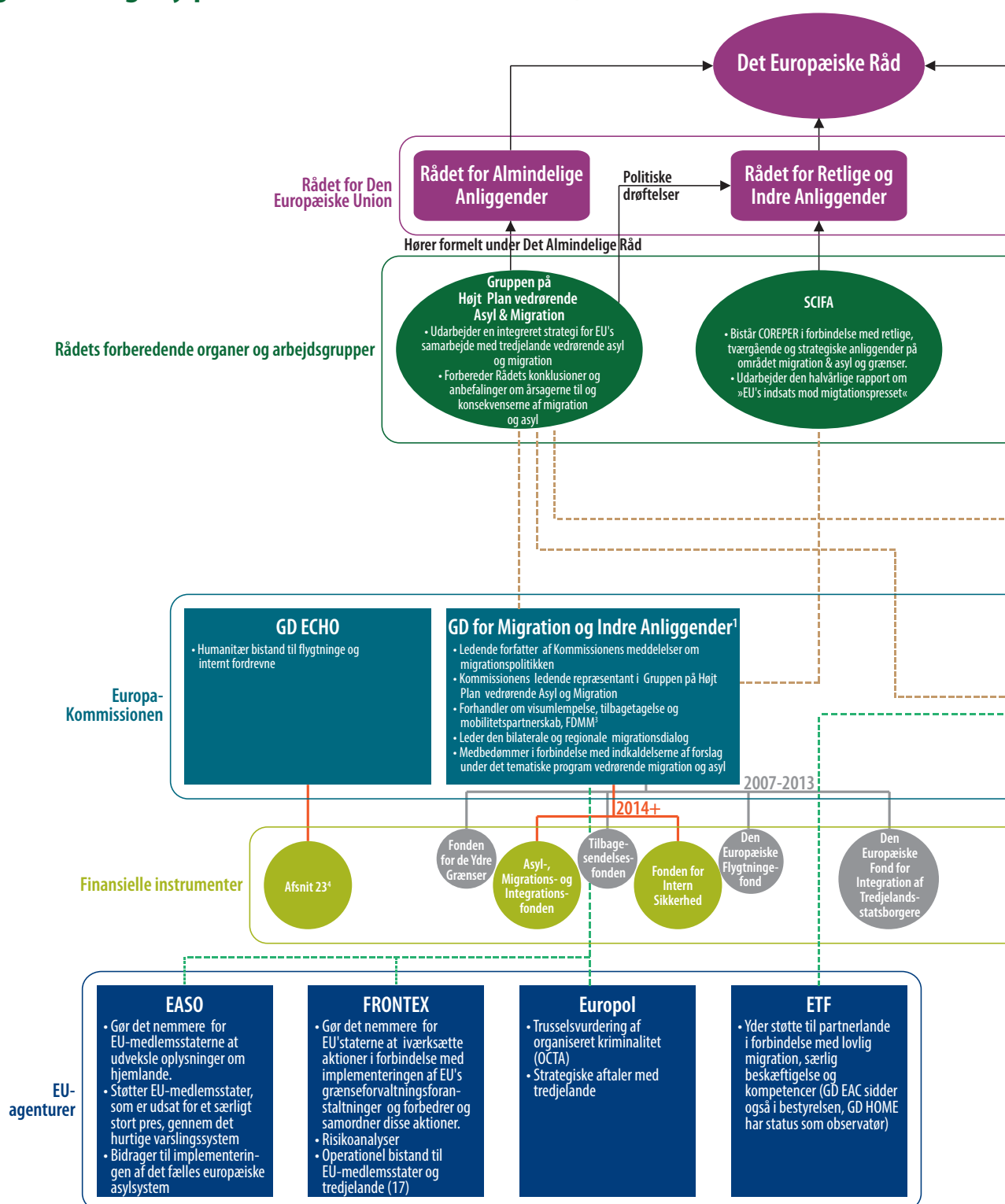
Finansieringsinstrument	Kontraktår	Varighed (måneder)	Betegnelse	EU-finansiering (euro)
Globalt				
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2007	55	Det fælles initiativ om migration og udvikling	15 000 000
De østlige nabolande				
ENPI	2008	45	Integreret grænseforvaltning i det sydlige Kaukasus (SCIBM)	6 000 000
ENPI	2009	71	Bistand vedrørende tilbagetagelse og EUBAM-ledsageforanstaltninger ¹	4 864 050
ENPI	2009	42	Støtte til gennemførelse af migrations- og udviklingsdelen i mobilitetspartnerskabet mellem EU og Moldova	1 999 734
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2010	36	Effektiv af styring af arbejdsmigration og dennes kompetencedimension	1 507 501
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2010	35	Støtte reintegrationen af tilbagevendte georgiske migranter og gennemførelsen af tilbagetagelesaftalen mellem EU og Georgien	3 000 000
ENPI	2011	22	Bistand vedrørende tilbagetagelse og EUBAM-ledsageforanstaltninger	1 798 941
ENPI	2011	48	Bistand vedrørende tilbagetagelse og EUBAM-ledsageforanstaltninger	9 532 400
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2011	35	Bedre styring af sundhedspersonalets mobilitet i Republikken Moldova	2 000 000
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2011	23	Støtte til UNHCR's aktiviteter i Østeuropa i forbindelse med EU's regionale beskyttelsesprogrammer — fase II	1 500 000
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2012	24	Støtte etableringen af en effektiv styring af tilbagetageleser i Armenien, Aserbajdsjan og Georgien	1 193 965
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2013	36	Styrke udviklingspotentialiet i mobilitetspartnerskabet mellem EU og Georgien ved hjælp af målrettet cirkulær migration og mobilisering af diasporaen	878 000

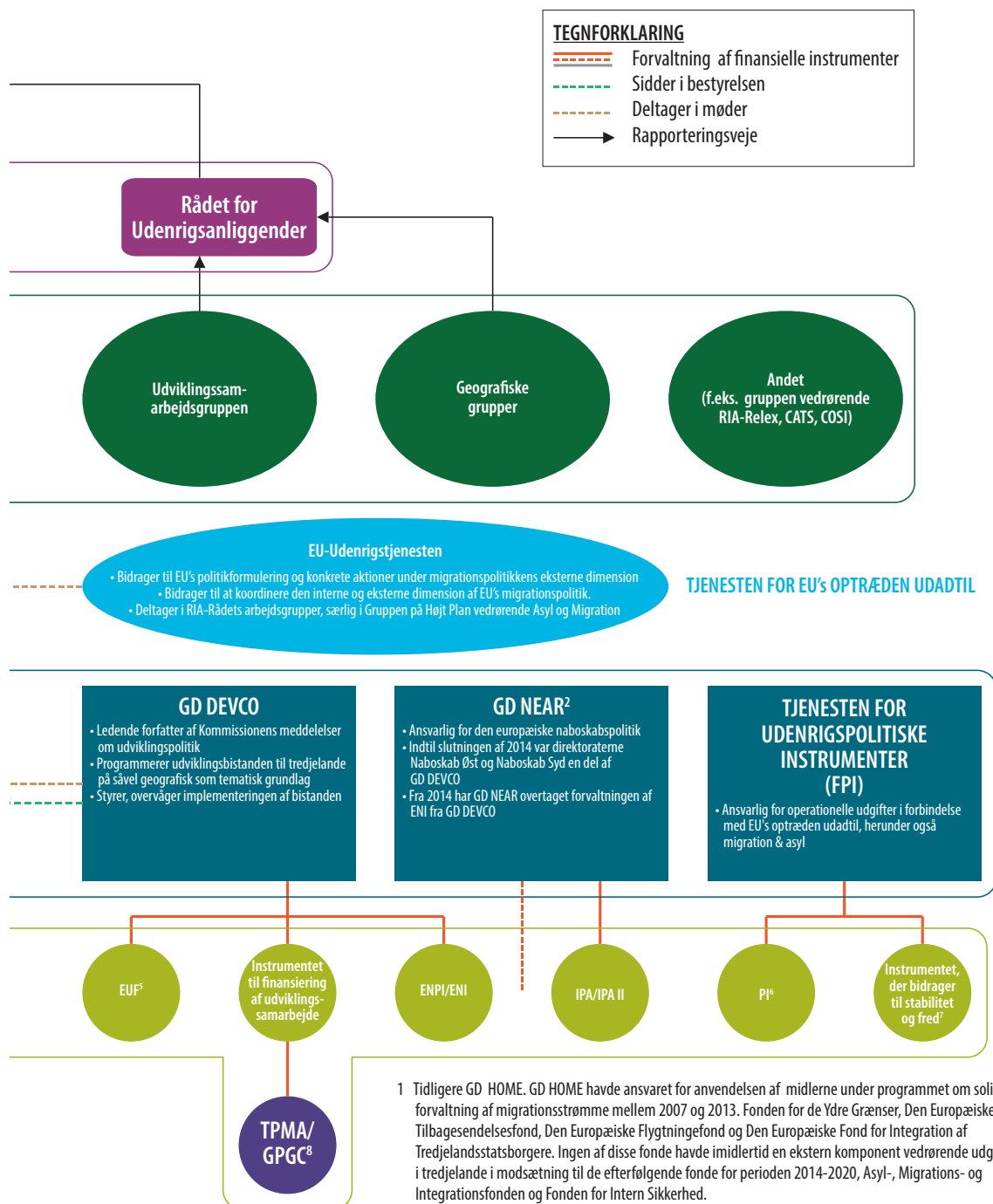
1 I dette beløb indgår en ændring af projektet til 864 810 euro, som Retten var nødt til at undersøge for at få en forståelse af det fuldstændige projekt.

Bilag IV

Finansieringsinstrument	Kontraktår	Varighed (måneder)	Betegnelse	EU-finansiering (euro)
De sydlige nabolande				
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2008	47	Gøre det lettere at starte virksomheder i Marokko takket være en mobilisering af den marokkanske diaspora i Europa (FACE-Maroc)	1 497 305
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2008	26	Interaktivt kort over irregulære migrationsveje og -strømme i Afrika, Mellemøsten og Middelhavsområdet (I-Map)	784 789
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2009	59	SaharaMed: forebyggelse og styring af ulovlige migrationsstrømme fra Sahara-ørkenen til Middelhavet	10 000 000
ENPI	2010	44	Medstat III	7 000 000
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2010	36	Algeriet: styrke beskyttelsen af migranter og kapaciteten til at styre blandede migrationsstrømme	1 915 916
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2011	23	Støtte til UNHCR's aktiviteter i Nordafrika i forbindelse med EU's regionale beskyttelsesprogram	3 631 627
ENPI	2011	40	EUROMED MIGRATION III	4 998 800
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2012	35	Marokko: fremme respekten for rettighederne hos migranter fra landene syd for Sahara	1 594 264
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2012	36	Støtte til virksomhedsoprettelse og beskæftigelse i Maghreblande — migration til fremme af lokal udvikling	1 875 000
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2013	36	Middelhavsnetværket Seahorse med medlemsstaterne (SP)	4 500 000
Det tematiske program vedrørende migration og asyl	2013	13	Støtte til UNHCR's aktiviteter i Nordafrika i forbindelse med EU's regionale beskyttelsesprogram	1 953 000
I ALT				89 025 292

Mekanismer til implementering af EU's finansielle bistand (migrations- og asylpolitikens eksterne dimension)





1 Tidligere GD HOME. GD HOME havde ansvaret for anvendelsen af midlerne under programmet om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme mellem 2007 og 2013. Fonden for de Ydre Grænser, Den Europæiske Tilbagevendelsesfond, Den Europæiske Flygtningefond og Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere. Ingen af disse fonde havde imidlertid en ekstern komponent vedrørende udgifter i tredjelande i modsætning til de efterfølgende fonde for perioden 2014-2020, Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed.

2 GD for Naboskabspolitik og Udviklingsforhandlinger (tidligere GD ELARG).

3 Den fælles dagsorden for migration og mobilitet.

4 Humanitær Bistand og Civilbeskyttelse.

5 Gælder ikke for naboskabslande

6 Partnerskabsinstrumenter

7 Instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred (tidligere stabilitetsinstrumentet)

8 Migrations- og asyldelen i programmet vedrørende globale almene goder og udfordringer (2014 - 2020)

Sammenfatning

I

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har følgende bemærkninger til denne særberetning, hvad angår kontekst og indhold:

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten er forpligtede til at handle inden for nogle komplekse rammer under konstant forandring. På baggrund af en hidtil uset flygtninge- og migrationskrise sker der store ændringer af migrationspolitikens prioriteter, og de fælles træk på EU-plan styrkes, samtidig med at de løbende tilpasses de ændrede omstændigheder:

Denne særberetning blev udarbejdet af Revisionsretten, inden disse særlige begivenheder fandt sted.

Migration og asyl er et mangefacetteret og komplekst politikområde i konstant udvikling på både internationalt og europæisk plan, og det er Kommissionens opgave at operere i dette udfordrende miljø, som hele tiden ændrer sig. Som følge heraf er det et område, der kræver tilsvarende komplekse og flerdimensionelle strukturer til politikgennemførelsen.

Revisionsretten tager ikke tilstrækkeligt hensyn til denne politiske, retlige, operationelle og budgetmæssige kontekst i sin beretning.

II

Kommissionen er enig i, at det ikke er let at besvare spørgsmålet om, hvor store de samlede budgetforpligtelser er, og om der er nogen direkte forbindelse med de tilsigtede geografiske og tematiske prioriteter. Kommissionen vil forbedre den overordnede overvågnings- og evalueringsramme endnu mere på dette komplekse politikområde, så det fortsat sikres, at de tilsigtede geografiske og tematiske prioriteter alt efter fokusområde bliver tilgodeset i forbindelse med de relevante instrumenter.

III

Hvert enkelt projekt, der finansieres af EU's finansieringsinstrumenter, indeholder indikatorer, som overvåges gennem hele projektets levetid. Se også Kommissionens svar på punkt 68.

IV

Migration er et komplekst og politisk følsomt politikområde, der går på tværs af flere sektorer og involverer en bred vifte af forskellige interessenter i og uden for EU-institutionerne (f.eks. EU's agenturer, IOM og UNHCR). Forvaltningen af EU's eksterne migrationspolitik og samarbejde afspejler nødvendigvis denne situation.

De seneste år er der gjort en indsats for at forbedre samordningen mellem Kommissionens generaldirektorater og med EU-Udenrigstjenesten samt EU's medlemsstater yderligere, og der er indført en række samordningsmekanismer til formålet. Den nyligt vedtagne europæiske dagsorden for migration understreger behovet for yderligere at forstærke denne indsats.

Indledning

01

Kommissionen understreger, at udgifter til flygtninge i partnerlande, herunder naboskabsområder, også var en del af EU-samarbejdet med tredjelande om migrations- og asylrelaterede emner inden 2015. I størstedelen af migrationsprojekterne anlægges der helt naturligt en bred og inklusiv fremgangsmåde, eftersom migrationsstrømmene er karakteriseret ved at være meget sammensat, inkl. økonomiske migranter, sårbare migranter og personer med krav på international beskyttelse.

02

Den 13. maj 2015 præsenterede Kommissionen den europæiske dagsorden for migration, der dannede grundlag for Rådets konklusioner, som blev vedtaget i juni 2015.

11

Siden igangsætningen i november 2014 af den såkaldte Khartoumproces (med lande langs den østafrikanske migrationsrute) er otte regionale dialoger blevet prioriteret.

De fælles dagsordener for migration og mobilitet anses også for en bilateral hovedramme sammen med mobilitetspartnerskaberne.

13

De grundlæggende årsager til irregulær og tvungen migration spænder fra fattigdom og mangel på økonomiske muligheder til konflikter, usikkerhed og klimaforandringer og alt derimellem. Det tematiske program vedrørende migration og asyl med en årlig bevilling på ca. 50 mio. EUR har således aldrig været beregnet til at afhjælpe den slags grundlæggende årsager, men havde fokus på at støtte lande i at forbedre deres migrations- og asylforvaltning.

15

ENPI-forordningen indeholdt generelle målsætninger, mens aftalerne mellem EU og partnerlandene udgjorde den politiske ramme for programmeringen af bistanden (jf. ENPI-forordningen, artikel 3).

For perioden 2014-2020 er der ikke desto mindre blevet fastlagt specifikke målsætninger, når ENPI er blevet erstattet af det europæiske naboskabsinstrument (ENI). Ifølge forordning nr. 232/2014 er en af de seks specifikke målsætninger for ENI at skabe *»betingelserne for en bedre tilrettelæggelse af den lovlige migration og fremme af en velforvaltet mobilitet for mennesker, for gennemførelse af eksisterende eller fremtidige aftaler indgået i overensstemmelse med den samlede strategi for migration og mobilitet og for fremme af den mellemfolkelige kontakt, navnlig i forbindelse med kultur-, uddannelses-, erhvervs- og sportsaktiviteter«*.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

22

Som det nævnes af Revisionsretten, så understreger Kommissionen, selv om det fremgår af bilag III, at hverken IPA eller EUF yder finansiell støtte til naboskabslandene.

Brug for forbedring af samordning af målsætninger, identifikation af partnerlandes behov og kontrolinstrumenter

Svar på overskriften før punkt 27

Kommissionen anerkender, at der er stor bredde i de politiske ordninger, hvilket primært skyldes migrationsfænomenets kompleksitet.

Takket være Kommissionens forslag er viften af eksterne samarbejdsinstrumenter blev kraftigt rationaliseret og strømlinet i løbet af de forskellige flerårige finansielle rammer. Den nuværende blanding af geografiske og tematiske instrumenter afspejler generelt en omfattende og velafbalanceret tilgang, der sætter EU i stand til at klare forskellige udfordringer gennem en samlet set sammenhængende og gensidigt supplerende række af finansielle instrumenter.

29

I perioden 2014-2020 er ENPI blevet erstattet af det europæiske naboskabsinstrument (ENI). Ifølge forordning nr. 232/2014 er en af de seks specifikke målsætninger for ENI at skabe »betingelserne for en bedre tilrettelæggelse af den lovlige migration og fremme af en velforvaltet mobilitet for mennesker, for gennemførelse af eksisterende eller fremtidige aftaler indgået i overensstemmelse med den samlede strategi for migration og mobilitet og for fremme af den mellemfolkelige kontakt, navnlig i forbindelse med kultur-, uddannelses-, erhvervs- og sportsaktiviteter«.

ENI-forordningen er forberedt til at blive suppleret med et bilag med prioriteringer vedrørende programmering og brede finansielle tildelinger udtrykt pr. programtype (bilaterale programmer, flerlande programmer og programmer for grænseoverskridende samarbejde), som kan ændres ved hjælp af en delegeret retsakt. Et af de vigtigste elementer, der er fremkommet ved forhandlingerne, er det nye bilag med brede prioriteringer for den europæiske naboskabspolitik område som helhed, som er forhandlet på plads med Europa-Parlamentet og Rådet som led i ENI. Disse prioriteringer vil danne ramme om den efterfølgende programmeringsproces.

30

De finansielle instrumenter for eksternt samarbejde og udviklingssamarbejde med tredjelande er blevet udformet til at klare udfordringer som fattigdom, manglende sikkerhed, demokrati og styring, manglende økonomiske muligheder, menneskerettigheder osv.

I overensstemmelse med hver retsakt defineres detaljerede interventionssektorer i de flerårige og årlige programmer, som kan omfatte fokussektorer såsom uddannelse, sundhed og miljø foruden sikkerhed, indre anliggender og migration. Med hensyn til geografiske instrumenter aftales udvalget af interventionssektorer med de pågældende partnerlande i løbet af programmeringsfasen.

Som det er tilfældet med alle EU's sektorpolitikker, kan gennemførelsen af den eksterne migrations- og asylpolitik støttes gennem finansiering, der er til rådighed i medfør af de relevante instrumenter for EU's eksterne samarbejde, i overensstemmelse med de kriterier og procedurer, som er defineret i retsgrundlaget for det enkelte finansielle instrument.

Se også svaret på punkt 22.

31

Interventionerne i den eksterne indsats kan bidrage til at gennemføre EU-politikken på forskellige temaområder som f.eks. klimaforandringer, sikkerhed, uddannelse, landbrug og migration, samtidig med at de tilstræber at opfylde målsætningerne for hvert finansielt instrument.

32

Det er Kommissionens opfattelse, at projekterne generelt var godt dokumenterede. Men i fremtiden vil Kommissionen dokumentere behovsanalyserne i forbindelse med projekterne mere systematisk.

33

Kommissionen er enig i, at selv om mobilitetspartnerskaberne har vist sig at være en avanceret bilateral ramme, der gør det muligt at tage stilling til migrations- og asylspørgsmål på en sådan måde, at samarbejdet bliver gensidigt fordelagtigt, skal der gøres mere for at sikre, at mobilitetspartnerskaberne gennemføres på en afbalanceret måde, dvs. så de bedre afspejler alle fire tematiske prioriteringer i SSMM, herunder flere foranstaltninger vedrørende lovlig migration, menneskerettigheder og beskyttelse af flygtninge.

Kommissionen minder jævnligt medlemsstaterne om betydningen af også at sikre ligevægt mellem de fire tematiske prioriteringer i SSMM i forbindelse med gennemførelsen af mobilitetspartnerskabet.

34

Det er allerede flere år siden, at hovedparten om ikke alle delegationer har præciseret fokus for migrationsspørgsmål. Desuden kunne der kun udsendes personale fra GD HOME til et meget begrænset antal prioriterede delegationer (USA, Rusland, Geneve, Wien, Tyrkiet, Kina og Indien). I de fleste tilfælde deles disse stillinger med andre generaldirektorater, og de dækker også andre spørgsmål, der falder ind under GD HOME's kompetenceområder (og er derfor ikke nødvendigvis koncentreret om migration).

Som erkendt i den nyere europæiske dagsorden for migration er der behov for at styrke migrationsekspertisen i EU's delegationer. Som følge heraf har Rådet besluttet at styrke EU-delegationernes kapacitet i henseende til migration og specifikt til at udsende migrationsforbindelsesofficerer fra EU til prioriterede delegationer med særlig fokus på naboskabsregionen.

35

Oprettelsen af tematiske enheder i Generaldirektoratet for Internationalt Samarbejde og Udvikling for flere år siden, herunder en om migration, afspejler den betydning, der tillægges en styrkelse af den tematiske ekspertise i hele organisationen, herunder i delegationerne.

En vigtig del af disse tematiske enheders mandat er at yde tematisk kvalitetsstøtte til hovedkvarteret og delegationens personale. Kontoret i GD DEVCO med ansvar for migration og asyl har udviklet en række værktøjer til at sikre, at denne støtte ydes på en sammenhængende og effektiv måde. Der er udformet orienteringer og retningslinjer samt tematiske uddannelsesmoduler til formålet.

Med den øgede opmærksomhed på migration i EU's eksterne indsats overvejer Kommissionen at udarbejde et e-læringsmodul som supplement til konfrontationsundervisningsmodulerne.

36

Kommissionen er enig i, at migration indtil for ganske nylig ikke var blandt hovedprioriteterne for mange af nabo-skabslandene, men situationen har ændret sig markant på det seneste, da disse lande i stigende grad anerkender betydningen af migration og behovet for at arbejde sammen med EU.

I tilfældet med Middelhavsprojektet Seahorse erkender Kommissionen den udfordring, det er at gøre et partnerskab tiltrækkende for nordafrikanske lande. Selv om bestræbelserne fortsætter, bør det bemærkes, at den ustabile situation, der har manifesteret sig i regionen siden projektudformningen, har hæmmet dialogen på dette meget følsomme område med disse lande.

37

Om end Kommissionen erkender, at der blandt brugerne af det endelige I-Map-produkt er flere EU-medlemsstater end partnerlande, så mener den, at der mangler at blive taget hensyn til en række aspekter.

På baggrund af det behov, der blev udtrykt i forbindelse med Middelhavsdialogen om transitmigration, var formålet med projektet at tilvejebringe ajourførte oplysninger om migrationsstrømme med henblik på bedre politisk beslutningstagning.

I-Map var et enkelt og meget målrettet projekt, som sammen med andre projekter understøttede en velfungerende migrationsdialog mellem landene i Mellemøsten og Nordafrika og EU-medlemsstaterne. Migrationsoplysningerne, som ikke tidligere har været samlet i et enkelt system, har ifølge Kommissionen forbedret dialogen takket være den praktiske tilgængelighed.

38

Kommissionen er enig i, at det er vigtigt at definere vores samarbejdsramme om migration og international beskyttelse bedre gennem fastlæggelse af operationelle målsætninger og klare og målbare resultater og output med direkte forbindelse mellem aktiviteter og resultater.

39

Selv om Kommissionen erkender, at der hidtil har manglet præcise mål, referenceværdier og indikatorer for overvågning af gennemførelsen af SSMM på strategisk plan, mener den, at målsætningerne skal defineres bredt for på fleksibel vis at imødekomme forskellige sammenhænge, meget forskelligartede aspekter og hurtigt omskiftelige udfordringer og behov på migrationsområdet.

I 2015 indledte Kommissionen endnu en gang en drøftelse med EU's medlemsstater i Gruppen på Højt Plan af definitionen af passende indikatorer for overvågningen af SSMM.

Fælles svar på punkt 43-50

Kommissionen erkender, at relevante kriterier og SMART-indikatorer for migration fortsat er en udfordring, herunder på internationalt donor- og FN-plan som påvist i kraft af udfordringen med at identificere og nå til enighed om migrationsindikatorer i udviklingsrammen efter 2015.

Dette er knyttet til de komplekse og mangefacetterede dimensioner af migrations- og asylpolitik generelt. Kommissionen erkender, at der er et kollektivt behov for at gøre en seriøs indsats på dette område.

Angående DEVCO udgør revisionen af resultatrammen, som er planlagt til at foregå efter vedtagelsen i foråret 2016 af indikatorerne for bæredygtige udviklingsmål, en lejlighed til også at gøre fremskridt med hensyn til bedre måling af resultater på migrationsområdet.

Svar på overskriften før punkt 52

Ifølge Kommissionens opfattelse var der klarhed om de geografiske og tematiske prioriteringer under SSMM, men den erkender, at det var vanskeligt at vurdere den præcise størrelse af EU-udgifterne til disse prioriteringer under revisionsarbejdet.

53

CRIS (det fælles Relexinformationssystem) er et finansielt forvaltningsredskab, som er integreret i Kommissionens regnskabssystem ABAC og giver oplysninger i realtid om finansielle transaktioner vedrørende alle EU's eksterne udgifter. CRIS er ikke udviklet specielt med henblik på rapportering. CRIS-systemet er ved at blive udfaset og erstattes for en stor dels vedkommende af ABAC og suppleres i øvrigt af det nye system OPSYS.

Systemet bruger OECD-koder til at kategorisere kontrakter efter aktivitetssektor. Der findes ikke nogen aktuel kode for migration. Men Kommissionen er opmærksom på de begrænsninger, der stammer fra manglen på en speciel DAC-kode for udgifter til migrations- og asylrelaterede udviklingsinterventioner. Dette har forbindelse til migrationens mangefacetterede og tværgående karakter og berører en række forskellige politikker og sektorer. Kommissionen vil snarest tage initiativ til en drøftelse med OECD (og andre relevante interessenter) for at identificere de bedst mulige måder at registrere de forskellige udviklingsagenturers migrationsudgifter på.

54

Kommissionen erkender, at det af DEVCO forvaltede Excel-skema er et simpelt redskab, der anvendes som supplement til Kommissionens CRIS-database. Eftersom der ikke findes nogen DAC-kode for migration, blev det betragtet som et nyttigt redskab i rapporteringssammenhæng.

55

Det finansielle IT-system er ved at blive udfaset og erstattet for en stor dels vedkommende af Kommissionens regnskabssystem. På meget kort sigt er det meget usandsynligt, at der kan tilvejebringes denne type aggregerede data.

56

Det finansielle IT-system er ved at blive udfaset og erstattet for en stor dels vedkommende af ABAC. Alle finansielle oplysninger vil blive flyttet til ABAC. I lyset af den seneste udvikling vil Kommissionen indlede drøftelser med OECD.

Kommissionen er imidlertid opmærksom på de begrænsninger, der stammer fra manglen på en speciel DAC-kode for udgifter til migrations- og asylrelaterede udviklingsinterventioner. Dette har forbindelse til migrationens mange-facetterede og tværgående karakter og berører en række forskellige politikker og sektorer.

Tekstboks 4 — Eksempler på uhensigtsmæssig kodning af udgifter til ekstern migration

Kommissionen medgiver, at de to projekter, der henvises til, nemlig Seahorse og Sahara Med-projekterne, ikke burde have været tildelt en DAC-kode, da ikke samtlige aktiviteter blev anset for at opfylde OECD-DAC-kriterierne. Fejlen er siden blevet rettet.

Kommissionen bemærker, at i forordningen om instrumentet for udviklingssamarbejde (DCI) er der fastsat følgende om OECD-DAC-kriterier:

»Mindst 90 % af udgifterne i de tematiske programmer skal udformes, så de opfylder de kriterier for adgang til statslig udviklingsbistand, der er fastlagt af OECD/DAC«

57

Det tematiske program, der finansieres af instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde, blev oprettet med et overordnet anvendelsesområde med det formål at supplere og ikke erstatte de geografiske instrumenter og programmer. I perioden 2007-2013 blev der vedtaget to strategidokumenter for det tematiske program vedrørende migration og asyl, hvoraf det første gjaldt perioden 2007-2010 og det andet 2011-2013. Mens det tematiske program vedrørende migration og asyl dækker alle geografiske regioner, blev der i disse strategier defineret en klar prioritet for anvendelse af midler til det tematiske program vedrørende migration og asyl i de sydlige Middelhavslande, Afrika og Østeuropa i overensstemmelse med SSMM og Stockholmprogrammet. Denne prioritering følger begrebet migrationsrute, herunder migrationsruter, som starter uden for naboskabsregionen (Afrika syd for Sahara) og passerer igennem regionen.

60

Kommissionen er kun delvis enig i dette udsagn, eftersom der også bør tages hensyn til, at dette ofte er, hvad partnerlandene efterspørger, især i de østlige naboskabslande, og at udgifterne til grænseforvaltning generelt kan være meget højere end til andre områder såsom samfundsøkonomiske projekter vedrørende integrering af migranter.

Det er Kommissionens opfattelse, at de uregelmæssige migrationsudgifter, som Revisionsretten henviser til, også er udtryk for de prioriteringer, som visse partnerlande har fremhævet.

Det er et faktum, at udgifterne på disse områder, især grænseforvaltning, er høje som følge af behovet for investering i grænseovergange og kommunikations- og IT-udstyr.

Det bør tilføjes, at EU kun er en af de donorer, der arbejder i partnerskab med landene, medlemsstaterne og internationale organisationer.

62

Kommissionen bemærker, at det i retsaken om indførelse af det tematiske program om migration og asyl fastsættes, at programmet skal fungere som supplement til de geografiske programmer. Tildelingen af ressourcer til prioriterede områder i henhold til de geografiske programmer afhænger primært af partnerlandene og ikke kun Kommissionen.

64

EU's og FN's fælles initiativ om migration og udvikling blev igangsat som det første omfattende migrationsprogram, der fokuserede på den virkning, som migration har på udviklingen i partnerlandene.

Det blev set som et vigtigt EU-bidrag til dagsordenen for migration og udvikling efter inddragelsen af denne dimension i den samlede strategi for migration og mobilitet.

Det blev faktisk udformet som et pilotprogram for at teste forbindelsen mellem migration og udvikling, hvorfor det dækkede mange forskellige lande i forskellige regioner.

Resultaterne og erfaringerne fra dette program er inddraget i opfølgningsprogrammet, som derimod i højere grad er rettet mod specifikke prioriterede lande.

68

Kommissionen understreger, at der for ni projekter er fastsat veldefinerede målsætninger. I 12 tilfælde opfyldte målsætningerne kun delvist definitionen på en veldefineret målsætning — ofte fastlagt i generelle vendinger — og i et enkelt tilfælde var målsætningerne ikke veldefinerede (se tekstboks 5).

Tekstboks 5 — Et eksempel på resultater, som det var svært at måle

Kommissionen er delvis enig i bemærkningen om, at resultaterne ikke umiddelbart er konkrete og målbare. Men Kommissionen mener, at projektet generelt var vellykket, især fordi det skabte mulighed for dialog med modparter, der var vant til års dødvande i de demokratiske reformer.

69

Kommissionen bemærker, at målet for det tematiske program om migration og asyl i lighed med de fleste andre eksterne finansieringsinstrumenter på det tematiske og geografiske område er kapacitetsopbygning hos myndigheder og i civilsamfundet i partnerlande. Projekterne medfører typisk, at der sker en kapacitetsopbygning på retligt, institutionelt og operationelt niveau ved hjælp af teknisk bistand og uddannelse. Kommissionen er dog enig i, at kapacitetsforbedringer og reform af de retlige og institutionelle rammer er — og bør være — en målsætning på mellemlang og lang sigt, og at resultaterne ikke umiddelbart er mærkbare.

70

Kommissionen erkender til dels, at ikke alle målsætninger er blevet opfyldt i projekterne i stikprøverne.

Samtidig vil den gerne endnu en gang understrege, at på et komplekst politikområde under konstant forandring som migration er virkningen af eksterne faktorer betydelig og kan ikke imødegås alene gennem eksemplarisk projektforberedelse og -planlægning.

Uanset hvor velplanlagte og velforankrede projekterne er hos partnerlandene, vil resultatet af interventionen blive påvirket af uforudsigeligheden i migrations- og flygtningestrømmene og de politiske udfordringer i alle faser af gennemførelsen. Denne situation demonstreres tydeligt af situationen i Libyen.

Tekstboks 7 — Eksempel på et delvist effektivt projekt

Middelhavsnetværksprojektet Seahorse har til formål at bidrage til udviklingen af et af de regionale netværk, der skal flankere EUROSUR-systemet.

På tidspunktet for kontraktens underskrivelse var situationen i Tripoli forholdsvis stabil, og omfanget af den efterfølgende forværring af sikkerhedssituationen i Libyen kunne ikke forudses.

Der blev jævnligt inviteret repræsentanter for Algeriet, Tunesien og Egypten, og de deltog ofte aktivt i møderne i projektstyregruppen. Disse tre lande har indtil videre ikke indgået formelle forpligtelser.

Guardia Civil, som støttes af fem medlemsstater, som er med i konsortiet, er jævnligt i kontakt med potentielle tredjelands partnere for at overbevise dem om at deltage i initiativet.

Revisionsretten udtaler: »At acceptere Libyen stred mod Kommissionens opfattelse«. Men på grund af Libyens strategiske placering erkendtes det på et senere tidspunkt, at landet var den vigtigste partner for dette initiativ, hvorfor det blev besluttet at inddrage det.

72

Trods de usædvanlige omstændigheder, der hersker i Libyen i øjeblikket, er projektet stadig i gang og langsomt ved at nå nogle resultater. Vanskelighederne undervejs i gennemførelsen af projektet skyldes den usikre og ustabile situation i Libyen, og projektet blev genoptaget i august 2015 og tilpasset den nye situation efter krisen i 2014.

Projektet slutter nu i april 2016 og har til formål at imødekomme de mest akutte behov hos strandede og tilbageholdte migranter i Libyens internerings-/modtagelsescentre og tilbyde dem bistand og frivillig tilbagesendelse under fuld overholdelse af menneskerettighederne.

77

Kommissionen tager Revisionsrettens bemærkninger til efterretning og understreger, at evalueringsrapporten indeholdt særskilte positive aspekter.

Konklusionerne på evalueringen blev indgående drøftet med UNDP ved flere lejligheder på de jævnlige projektmøder og mere specifikt på et møde den 10. oktober 2011. Rapporten blev også koordineret med alle partneragenturerne, så de kunne fremsende kommentarer.

80

EU's og FN's fælles initiativ om migration og udvikling blev igangsat som det første omfattende migrationsprogram, der fokuserede på at forbedre migrationens indvirkning på udviklingen i partnerlande.

Som det første pilotprojekt på dette område blev det set som et vigtigt EU-bidrag til dagsordenen for migration og udvikling efter inddragelsen af denne dimension i den samlede strategi for migration og mobilitet.

Resultaterne og erfaringerne fra dette program er inddraget i opfølgningsprogrammet, som derimod i højere grad er rettet mod specifikke prioriterede lande.

81

EU-støtten på migrationsområdet i Georgien har en bred vifte af støttemodtagere og støttetyper på forskellige forvaltningsniveauer. Merværdien af det fælles initiativ for migration og udvikling var at involvere aktører på lokalt plan. Denne type støtte kan kun nå ud til et forholdsvis lille antal endelige støttemodtagere. Men erfaringer høstet med sådanne interventioner kan stadig bruges andre steder.

I tilfældet med Algeriet gjorde programmet det muligt at sætte migration på dagsordenen, om end virkningen var meget begrænset, og oprette en permanent tværministeriel struktur ledet af udenrigsministeriet.

I Marokko var det nyttigt at have en intervention i migrationsporteføljen, som var meget græsrodsbaseret. Men formidlingen skulle sikres på baggrund af varierede resultater og virkninger. Der er behørigt høstet erfaringer med fase II af det fælles initiativ for migration og udvikling, hvor der i øjeblikket arbejdes mere struktureret med formidling.

Tekstboks 9 — Tilbagebetalingsprojekt i Georgien

For så vidt angår usikkerheden om den fortsatte drift af erhvervsvejlednings- og -ansættelsescentrene på tidspunktet for revisionen understreger Kommissionen, at de georgiske myndigheder har sikret fortsættelsen af driften af centrene med tildelinger fra statens budget (400 000 GEL i 2015-budgettet, 600 000 GEL i budgetudkastet for 2016).

Det planlagte antal mennesker, der skulle nyde godt af arbejdsformidlingstjenesten, viste sig at være lavere end forventet på grund af en undervurdering af tilbagevendte migranternes selvforsørgelsessevne.

Med hensyn til mulighederne for midlertidig indkvartering var Kommissionen indstillet på at dække behovet for 180 mennesker, men så mange pladser var der ikke brug for takket være de stærke sociale og familiemæssige bånd, der var i det lokale samfund. De finansielle bevillinger blev tilsvarende nedsat.

Med hensyn til frivillig repatriering er tallet steget til 167 udenlandske statsborgere med bopæl i Georgien sammenlignet med 110 personer på revisionstidspunktet.

86 a)

Kommissionen tilslutter sig Revisionsrettens bemærkninger og tilføjer, at ifølge folkeretlig sædvaneret har landene pligt til at tage deres egne statsborgere tilbage, mens tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere ikke er en forpligtelse. Det drejer sig om migrationspolitik og ikke sikkerhedspolitik, som det af nogle partnerlande opfattes.

I stedet for et sikkerhedsspørgsmål er effektive tilbagesendelses- og tilbagesendelsespolitikker et grundlæggende element og en forudsætning for velforvaltet migration. Effektiv tilbagesendelse af irregulære migranter, som ikke har haft eller ikke længere har ret til at opholde sig i EU, er også afgørende som en forebyggende foranstaltning imod yderligere irregulær migration, hvilket også understreges i EU's handlingsplan om tilbagesendelse (9. september 2015). Både tilbagesendelse og tilbagesendelse indgår som en integreret del af SSMM og alle efterfølgende politiske retningslinjer (f.eks. EU's dagsorden for migration). Det er korrekt, at visumlempelsesaftaler er mulige, og at de overvejes parallelt med EU's tilbagesendelsesaftaler og ses som en del af princippet om, at »flere reformer giver flere midler«.

Svar på overskriften før punkt 87

Kommissionen understreger, at en vellykket beskyttelse af menneskerettighederne ofte er betinget af en række faktorer, der ligger uden for dens rækkevidde.

87

Ud over at det formelt er et tværgående emne, som tages alvorligt i alle EU's eksterne aktioner, er migranternes menneskerettigheder også en naturlig prioritet i den eksterne migrationsindsats.

Foruden at sikre, at alle interventioner indeholder foranstaltninger vedrørende menneskerettigheder, har mange aktioner haft migranternes rettigheder som deres overordnede målsætning. Eksemplerne omfatter projekter om støtte til og beskyttelse af ofre for menneskehandel, nationale vandrende arbejdstageres rettigheder, støtte til og beskyttelse af flygtning osv.

88

Med hensyn til Ukraine indgik der i READMIT oprindelig en mulighed for at tilbyde uddannelse i menneskerettighedsnormer, og det blev drøftet med regeringen. I den forbindelse enedes man imidlertid om at lade det udgå af programmet, da der var overlapning i forhold til flere andre projekter, som blev gennemført af internationale organisationer og civilsamfundet, f.eks. i) IOM (Cris ref. 2011/282-850) om en styrkelse af migrationsforvaltningen og -samarbejdet om tilbagesendelse i Østeuropa (MIGRECO), ii) UNHCR (Cris ref.: 2010/272-415 med projekttitlen »Støtte til UNHCR-aktiviteter i Østeuropa i forbindelse med EU's regionale beskyttelsesprogrammer« (RPP II) — fase II) og iii) NGO vedrørende retten til beskyttelse (Cris ref.: 2012/334-088 med projekttitlen »Oplysning og statslig kapacitetsopbygning vedrørende migration«). Generelt handlede 18 ud af i alt 34 projekter vedrørende migration og asyl, som havde modtaget EU-finansiering siden 2003, om menneskerettighedsspørgsmål på forskellige niveauer.

89

Kommissionen var meget aktiv med hensyn til at overbevise de libyske myndigheder om at underskrive et aftalememorandum med UNHCR.

De libyske myndigheder, især dem, der repræsenterede Gadaffis regime, var af politiske grunde yderst tilbageholdende med at acceptere UNHCR som primær partner i denne aktion.

Ikke desto mindre har Kommissionen hele tiden understreget, at respekt for menneskerettigheder er et afgørende element i projektet.

91

Behovet for bedre samordning mellem EU-institutionerne, herunder mellem Kommissionens tjenestegrene, har bestemt fået fornyet opmærksomhed under Juncker-Kommissionen. Der er blevet indført en række forbedrede koordineringsmekanismer, som synes at fungere godt efter at være blevet testet under den nylige migrations- og flygtningekrise i Europa.

92

Kommissionen mener, at den interne samordning allerede er blevet betydeligt bedre.

93

Om end Kommissionen erkender, at der stadig er plads til forbedring, vil den gerne understrege, at der er indført effektive koordineringsmekanismer for migrationsrelaterede politikker og programmering.

Som eksempel kan nævnes, at koordineringen varetages af GD HOME i forbindelse med udarbejdelse og vedtagelse af nationale programmer i medlemsstaterne i henhold til Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden eller Fonden for Intern Sikkerhed og de årlige arbejdsprogrammer i henhold til centraliseret forvaltning. DEVCO og NEAR anvender samme procedure. Desuden foregår der formelle høringer af EU-Udenrigstjenesten og de relevante generaldirektorater i forbindelse med høringerne på tværs af tjenestegrenene vedrørende vedtagelse af alle finansieringsprogrammerne.

EU-Udenrigstjenesten leder alene eller sammen med Kommissionen den flerårige programmering af de fleste af de eksterne finansielle instrumenter og sikrer dermed en høj grad af koordinering på tværs af forskellige politikområder og geografiske områder. Forskellene mellem de støttemodtagende tredjelandes anmodninger kunne også være en forklaring på uoverensstemmelserne (der findes ikke nogen standardstørrelse).

94

Kommissionen er klar over nytten af at kortlægge/opstille oversigter over migrationsrelateret finansiering for et givet land eller en given region for at lette samordningen og sikre bedre komplementaritet mellem EU og andre donorerers støtte. Der findes først og fremmest oversigter over EU's og medlemsstaternes finansieringsudgifter til migration for alle mobilitetspartnerskaber og FDMM'er (såkaldte resultattavler) og en række regionale processer. Oversigterne er udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene i samråd med de relevante koordineringsstrukturer (lokale koordineringsplatforme for mobilitetspartnerskaber, SSMM-ekspertmøder osv.). De kan af indlysende grunde kun være vejledende og ikke på nogen måde være forpligtende for de forskellige donorer og finansieringskilder, da det ikke ville være muligt i henhold til de nuværende EU-retlige rammer og heller ikke være foreneligt med de procedurer, der er indført under de respektive EU-finansieringsinstrumenter.

97

EU-Udenrigstjenesten er af den opfattelse, at den har levet op til sin politiske rolle ved at lade migration indgå i den politiske dialog med tredjelande, især naboskabslande, som er foregået i de særlige underudvalg vedrørende RIA/migration og sociale anliggender i forhold til de relevante lande. Efterhånden som migration har fået en mere fremtrædende plads i EU's relationer med tredjelande, har EU-Udenrigstjenesten gradvist opbygget en faglig kompetence på dette område, og den har tilført yderligere personale til sektorområder med betydning for forbindelserne udadtil, herunder migration. Med den nye Kommission er der nu et stærkere incitament til i højere grad at forbinde den interne dimension af migrationen med den eksterne dimension og at øge den politiske sammenhæng mellem EU-Udenrigstjenestens og de relevante generaldirektoraters arbejde.

98

Om end det erkendes, at samordningen med EU-delegationerne kan og bør forbedres, og at der iværksættes foranstaltninger med henblik herpå, er der en række grunde til, at dette problem stadig er uløst. Ud over utilstrækkelige menneskelige ressourcer i delegationerne (og i hovedkvarteret) er den begrænsede ekspertise inden for migration i EU's delegationer ensbetydende med, at der også er begrænsede muligheder for at vurdere migrationsrelaterede behov og prioriteter i partnerlandene.

99

Kommissionen er enig i, at samordning med EU's delegationer er afgørende, og bestræber sig på at sikre, at dette fungerer i praksis i den daglige forvaltning af projekterne.

Konsolideringen og valideringen af god praksis i velgennemførte projekter er tilgængelig i overvågnings- og evalueringsrapporterne for det enkelte projekt, og der foregår bestræbelser på at etablere et system til konsolidering og formidling af denne information. Navnlig skal informationen om god praksis inkluderes i de vejledende værktøjer, der er udarbejdet af DEVCO.B3, og når den er færdig, gøres tilgængelig på et særligt tematisk migrationswebsted.

Endvidere omfatter de tematiske uddannelser, der leveres af DEVCO.B3, moduler om indhøstede erfaringer og god praksis.

Konklusioner og anbefalinger

Konklusion 1

Kommissionen understreger, at målet for den reviderede europæiske naboskabspolitik er at udarbejde forslag i tæt partnerskab med vores naboer om en mere sammenhængende og resultatorienteret samarbejdsramme for spørgsmål af fælles interesse, herunder migration.

Programmet, som har afløst det tematiske program om migration og asyl, omfatter således en række detaljerede målsætninger, resultater og indikatorer.

- a) Kommissionen mener, at der er plads til at forbedre definitionen af de strategiske retningslinjer om migrationsrelaterede anliggender i naboskabssammenhæng gennem identificering af klare og målbare mål og sammenhængende, konkrete produkter, hvilket vil være i centrum for den nye samarbejdsramme med naboskabs- og udvidelseslandene.
- b) Kommissionen er delvis enig i denne konklusion for så vidt angår sammenhængen mellem de forskellige niveauer i overvågnings- og evalueringsmekanismerne. Hvad angår ENPI og det tematiske program om migration og asyl, omfatter de fleste migrationsprojekter detaljerede ordninger for overvågning og evaluering samt fuldt udbyggede logiske rammer. Kommissionen mener imidlertid, at der er plads til en bedre definition af vores samarbejdsramme om migration i naboskabssammenhæng gennem fastlæggelse af strategiske målsætninger og klare og målbare resultater og output med direkte forbindelse mellem aktiviteter og resultater.
- c) Kommissionen er delvis enig i dette udsagn, især hvad angår geografisk spredning.

Samarbejdet med vores naboer, især om migration og international beskyttelse, skal tilpasses det forskelligartede engagementsniveau og partnernes politikudformning, og der skal tages hensyn til partnernes forskelligartede følsomme emner, forventninger og begrænsninger på disse områder. Der skal også i lyset af den langvarige krise i naboskabsområdet sikres differentierings- og fleksibilitetsmekanismer.

Med hensyn til ENI planlagde Kommissionen ud fra et ønske om at få mest ud af ENI-midlerne at differentiere mellem partnerne efter de programmeringskriterier, der er fastsat i ENI, og nøje følge en incitamentbaseret tilgang.

Som nævnt er vores partners behov forskellige fra land til land og region til region. Ifølge anbefalingerne i dagsordenen for forandring og den differentierede tilgang, der nævnes i det nye ENI, fokuseres der i EU-samarbejdet med naboskabslandene på tre prioriterede sektorer i hvert enkelt tilfælde. De blev identificeret gennem en omfattende høringsproces med regeringer, lokale myndigheder, civilsamfundsorganisationer, EU-medlemsstater, internationale finansielle institutioner og internationale organisationer.

Anbefaling 1

Kommissionen accepterer delvis denne anbefaling, især hvad angår behovet for at forbedre rammen for resultatmåling. Kommissionen er enig i, at det er afgørende vigtigt med en bedre definition af rammen for det strategiske samarbejde om migration og international beskyttelse ved fastlæggelse af operationelle målsætninger og klare og målbare resultater og output med direkte forbindelser mellem aktiviteter og resultater.

Men eftersom de enkelte lande har forskellige behov, og bistanden dermed også er forskellig, er det ifølge Kommissionen vanskeligt at fastsætte et fælles sæt sammenlignelige indikatorer, som ikke ændrer sig med tiden, og den understreger, at der er behov for mere fleksibilitet, samtidig med at der skal fastsættes prioriterede målsætninger. Der udvikles skræddersyede værktøjer til overvågning og evaluering for at muliggøre måling af resultater og fremskridt, hvilket er et centralt element i retning af mere konkrete og effektive samarbejdsrammer for migration.

Det er et specifikt mål for den reviderede europæiske naboskabspolitik (ENP), at der i tæt partnerskab med nabolandene skal udarbejdes forslag om mere sammenhængende og resultatorienterede samarbejdsrammer om spørgsmål af fælles interesse, herunder migration.

Den nuværende situation er ustabil, og det er nødvendigt at skelne mellem akutte foranstaltninger og mere systemiske programmer. Det vil ikke altid være muligt at arbejde på grundlag af kvantificerede prioriterede mål.

Ved hjælp af den reviderede ENP vil Kommissionen bestræbe sig på at opbygge styrkede partnerskaber med et klarere fokus og et mere skræddersyet samarbejde. Erfaringer tyder på, at den europæiske naboskabspolitik vil være mest effektiv, hvis både EU's og dens partners dagsorden virkelig er fælles. Derfor vil gennemgangen klarlægge, hvad der er i EU's og hver partners interesse, og hvilke områder der rummer stærkest fælles interesse (herunder migration og mobilitet). Gennemgangen er en lejlighed til at etablere en fast forståelse mellem EU og dens partnere på disse områder af stærk fælles interesse, som vil danne grundlag for et stærkt partnerskab og målrettet finansiel støtte. Imidlertid vil fleksibilitet fortsat være et nøgleprincip i gennemførelsen af ENI-finansieringen for at sikre, at EU gennem det finansielle samarbejde bliver bedre til at reagere mere fleksibelt på udviklingen og behovet i regionen, som hele tiden ændrer sig.

Anbefaling 2

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Som det rigtigt understreges, fastlægges DAC-koderne af OECD. I lyset af den seneste udvikling vil Kommissionen indlede drøftelser med OECD.

Endvidere vil Kommissionen analysere, om det kan lade sig gøre at supplere OECD's DAC-kodesystem.

Konklusion 2

- a) Se Kommissionens svar på punkt 68 og tekstboks 5.
- b) Migration og udvikling handler om at maksimere det positive forhold mellem migration og udvikling med det formål at styrke migrationens udviklingspotentiale til gavn for både samfund og migranter og bidrage til bæredygtig udvikling og fattigdomsbekæmpelse. Mens den nøjagtige karakter af forbindelsen mellem migration og udvikling i forskellige sammenhænge måske skal dokumenteres bedre, ses migration i stigende grad som en stærk drivkraft for fremme af udviklingen i både oprindelses- og bestemmelseslandene. Det forhold, at migration nu er omfattet af 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling som en udviklingskatalysator, påviser fremskridtene på dette område de seneste år.
- c) Kommissionen er enig i, at støtten til tilbagesendelse og tilbagetagelse hidtil ikke har givet de forventede resultater. Men effektive politikker for tilbagesendelse og tilbagetagelse er en forudsætning for velforvaltet migration og er en integreret del af SSMM.

Kommissionen tilslutter sig Revisionsrettens bemærkninger og tilføjer, at ifølge folkeretlig sædvaneret har landene pligt til at tage deres egne statsborgere tilbage. Det drejer sig om migrationspolitik og ikke sikkerhedspolitik, som det af nogle partnerlande opfattes.

- d) Kommissionen er delvis enig i denne konklusion.

Med hensyn til menneskerettigheder erkender Kommissionen, at der er plads til en forbedring af resultaterne med hensyn til at identificere nogle mere konkrete foranstaltninger med afbødende virkning, f.eks. ved at styrke humanitært diplomati og nationale henvisningssystemer.

I 2014 indledte Kommissionen imidlertid arbejdet med at tilrettelægge og udvikle en værktøjskasse og herigennem sikre, at der i de fleste nye projekter anlægges en rettighedsbaseret tilgang i alle faser af interventionen.

Gennemførelsen af en rettighedsbaseret tilgang bygger på menneskerettighedernes universelle og udelelige karakter og på principperne om inklusion og deltagelse i beslutningsprocessen, ikkediskrimination, lighed og retfærdighed, åbenhed og ansvarlighed. Disse principper er centrale for EU's udviklingssamarbejde, der sikrer indflydelse til de fattigste og mest sårbare, især kvinder og mindreårige.

Anbefaling 3

Kommissionen accepterer denne anbefaling, og den er allerede ved at blive gennemført som følger:

Kommissionen gør allerede brug af hele viften af instrumenter, der er planlagt i projektledelsescykklussen. Om end det erkendes, at der er plads til yderligere at forbedre vores resultater med hensyn til at definere interventionslogikken for hver foranstaltning, omfatter de fleste projekter allerede fuldt udbyggede logiske rammer inklusive resultatindikatorer.

Anbefaling 4

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Der er et stadig stigende antal beviser for migrationens positive betydning for udviklingen (både for oprindelses- og bestemmelseslandet og migranterne selv). Men da tendensen går i retning af en anderledes og stigende migration, er det nødvendigt fortsat at indsamle pålidelige migrationsoplysninger for at kvalificere programmerne. Kommissionen undersøger, om det er muligt at konsolidere disse beviser yderligere med henblik på udarbejdelse af de fremtidige indsatsstrategier og -projekter.

Konklusion 3

Som følge af den store indsats, der er blevet gjort, er det Kommissionens opfattelse, at der allerede nu er blevet indført nogle effektive koordineringsmekanismer på migrationsområdet. På grund af områdets kompleksitet, kompetencefordelingen og antallet af involverede interessenter er der kun meget begrænsede muligheder for yderligere rationalisering af forvaltningsordningerne på migrationsområdet.

Anbefaling 5

Kommissionen accepterer delvis anbefalingen. Det er Kommissionens opfattelse, at når der tages hensyn til de begrænsede budgetmuligheder, så er der allerede tale om en betragtelig indsats for at forbedre EU-delegationernes kapacitet (se desuden Kommissionens svar på punkt 34, 98 og 99).

Kommissionen har allerede udarbejdet finansieringsoversigter over donorudgifter på migrationsområdet til støtte for forskellige bilaterale og regionale rammer (f.eks. resultattavler for mobilitetspartnerskabet).

Ifølge Kommissionen vil det i praksis ikke være muligt at udfærdige en enkelt samlet oversigt over alle migrationsrelaterede udgifter.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Denne beretning beskæftiger sig med de to vigtigste finansieringsinstrumenter (det tematiske program vedrørende migration og asyl og ENPI), der anvendes i forbindelse med den eksterne dimension af EU's fælles migrationspolitik, som har til formål at sikre, at migrationsstrømmene forvaltes effektivt i partnerskab med hjem- og transitlandene. Beretningen undersøger, om de udgifter, der var afholdt over begge instrumenter, havde klare mål, og om udgiftsanvendelsen havde været effektiv og velkoordineret. Overordnet set konstaterede vi, at instrumenterne ikke havde nogen klar strategi, som kunne anvendes til at identificere deres bidrag til målopfyldelsen, og at det derfor er uklart, hvad de forventes at opnå på EU-niveau. Det var ofte vanskeligt at måle de resultater, der var opnået ved hjælp af EU-midlerne, og det var svært at vurdere migrationens bidrag til udvikling. Politikken er karakteriseret ved en kompleks styring og utilstrækkelig koordinering, og der manglede en finansieringsoversigt, som præciserede, hvem — Kommissionen eller medlemsstaterne — der finansierer hvad.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret