EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.3.2019
COM(2019) 126 final

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

Statusrapport om gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration

I. INDLEDNING

I de seneste fire år har EU for at løfte migrationsudfordringen gjort en hidtil uset indsats, som har bidraget til at mindske antallet af ankomne irregulære migranter til det laveste niveau i fem år. EU har tilbudt beskyttelse og støtte til millioner af mennesker, reddet menneskeliv til søs og forbedret levevilkår og eksistensgrundlag. EU har bistået medlemsstaterne ved de ydre grænser ved at håndtere et stort antal ankomne migranter samt finansieret adskillige projekter på tværs af EU til støtte for integrationen af flygtninge og andre tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold. EU har bidraget til at forhindre irregulær migration, herunder ved at bekæmpe menneskesmuglernetværk og menneskehandel. EU har samarbejdet med partnere i hele verden for at håndtere grundlæggende årsager og fremme kontrolleret migrationsstyring, bl.a. tilbagetagelse af migranter, der opholder sig i EU på irregulær vis. EU har arbejdet på at udvikle lovlige migrationsveje som alternativer til de farlige veje, som smuglerruter udgør. I den forbindelse er samtlige dele af den europæiske dagsorden for migration fra 2015[1] blevet videreført som led i en samlet tilgang.

Vigtige fremskridt inden for rammerne af den europæiske dagsorden for migration

- I 2018 blev omkring 150 000 irregulære migranter afsløret ved EU's eksterne grænser, hvilket udgør et fald på 25 % i forhold til 2017. Dette var det laveste niveau i fem år og mere end 90 % lavere end i 2015, hvor migrationskrisen var på sit højeste.
- EU's indsats har bidraget til næsten 730 000 redningsaktioner til søs siden 2015.
- Millioner af asylansøgere, flygtninge og fordrevne personer har nydt godt af programmer finansieret af EU's Nødtrustfond for Afrika[2], idet der er ydet grundlæggende støtte til over 5,3 millioner sårbare personer, gennemført kommunikationskampagner for næsten én million og ydet reintegrationsstøtte til over 60 000 personer, efter at de er vendt hjem.
- Nødtrustfonden for Afrika har ligeledes haft afgørende betydning for over 37 000 sårbare migranters frivillige humanitære tilbagevenden fra Libyen til deres oprindelseslande siden begyndelsen af 2017.
- Der er truffet målrettede foranstaltninger mod kriminelle migrantsmuglernetværk: Alene i 2018 spillede Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling en nøglerolle i over hundrede vigtige sager om menneskesmugling. Fælles efterforskningshold bekæmper menneskesmugling i lande som f.eks. Niger.
- 34 710 personer med behov for international beskyttelse er blevet omfordelt fra Italien og Grækenland.
- Siden 2015 er mere end 50 000 personer med behov for international beskyttelse blevet genbosat i EU.
- Inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden er der blevet ydet over 140 mio. EUR til støtte for foranstaltninger om integration og lovlig migration i perioden 2015-2017[3].
- Der er nu indgået formelle tilbagetagelsesaftaler eller indført praktiske tilbagesendelses- og tilbagetagelsesordninger med 23 oprindelses- og transitlande.
- Sideløbende hermed gik mere end 80 % af EU's humanitære bistand i 2018 til at dække behovene hos tvangsfordrevne personer[4].

[1] COM(2015) 240 final af 13.5.2015.
[2] Foruden støtte inden for rammerne af eksisterende EU-udviklingsprogrammer.
[3] Medlemsstaterne er i øjeblikket ved at indgive deres gennemførelsesrapporter, der dækker foranstaltninger i 2018. Mange flygtninge og lovlige migranter har også nydt godt af integrationsprogrammer under Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling.

Dette arbejde skal videreføres. Den kendsgerning, at antallet af irregulære indrejser er blevet reduceret, er i betragtning af sandsynligheden for et fortsat migrationspres ingen garanti for fremtiden. Håndteringen af de grundlæggende årsager til irregulær migration er uvægerligt et langsigtet projekt, idet den seneste stigning i antallet af irregulære indrejser i det vestlige Middelhavsområde viser, at situationen fortsat er ustabil, og at menneskesmuglere konstant er på udkig efter nye muligheder. De vigtigste problemer er fortsat ikke løst. Vi er nødt til at udvikle et asylsystem, der er egnet til formålet, og som sikrer solidaritet og mindsker sekundære bevægelser. Vi er nødt til at gennemføre flere tilbagesendelser gennem tiltag, både i medlemsstaterne og med tredjelande. Vi er nødt til at være bedre forberedt ved vores ydre grænser, bekæmpe nye strategier fra menneskesmuglere og fortsat fremme sikre, velordnede og lovlige kanaler for personer med behov for international beskyttelse og lovlige migranter. For at kunne styre migrationen er EU nødt til at yde en vedvarende, langsigtet og fælles indsats baseret på principperne om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling. Det er vigtigt at fastholde dette momentum og bevæge sig væk fra ad hoc-løsninger og hen imod bæredygtige strukturer og en effektiv, fremtidssikret retlig ramme. Disse målsætninger kan nås ved at videreføre den fælles indsats, der er gjort i løbet af de seneste fire år[5].

Når EU og medlemsstaterne har handlet i fællesskab, har uddybningen af samarbejdet med vigtige partnerlande som f.eks. Tyrkiet og Niger ført til en væsentlig reduktion af antallet af irregulære indrejser. Det har svaret sig at handle i fælleskab, når det kommer til at bekæmpe migrantsmugling, udtænke alternative lovlige migrationsveje og indgå tilbagetagelsesaftaler med vigtige oprindelseslande, bl.a. seks nye indgåede aftaler. Samarbejdet med Afrika og Den Afrikanske Union har nået nye højder.

Alle disse initiativer er allerede begyndt at give resultater, og det er muligt at opnå endnu flere. Det er vigtigt at forfølge den samlede tilgang, der er fastlagt inden for de fire søjler i den europæiske dagsorden for migration, og indføre en varig ramme.

II. SITUATIONEN I DAG

Irregulære indrejser

Som situationen ser ud i dag, er der fortsat sket et væsentligt fald i forhold til 2015, hvor der fandt flest irregulære indrejser sted[6]. Visse tendenser er dog fortsat i 2018 og begyndelsen af 2019 og viser, at der er behov for en vedvarende indsats og beredskab over for skiftende omstændigheder.

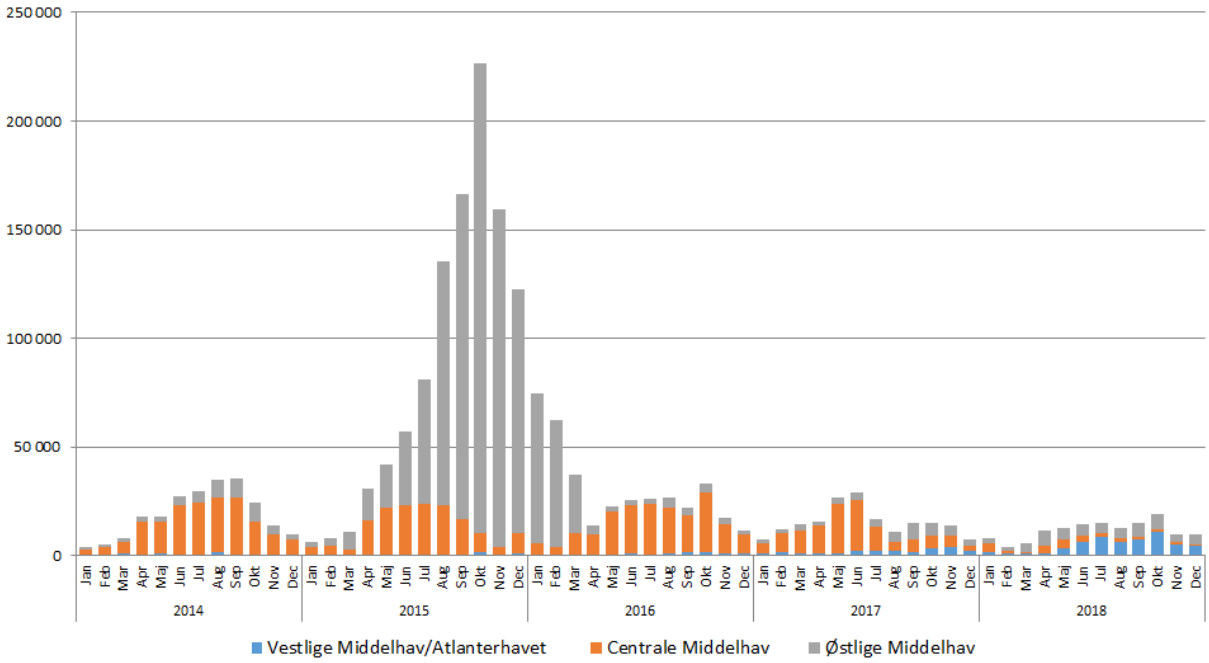
---

4 Tvangsfordrevne personer omfatter flygtninge og internt fordrevne personer. Der ydes også støtte til deres værtssamfund. EU's humanitære bistand ydes i overensstemmelse med de humanitære principper om medmenneskelighed, neutralitet, upartiskhed og uafhængighed.

5 Dette omfatter finansiel støtte på 13 mia. EUR direkte fra EU-budgettet samt tiltag inden for rammerne af EU's trustfonde og faciliteten for flygtninge i Tyrkiet.

6 Alle tal er fra Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, medmindre andet er anført.

Irregulære grænsepassager på de tre vigtigste ruter



- På den *vestlige Middelhavsrute/Atlanterhavsruten* steg antallet af ankomne migranter sidste år, og det er fortsat højt. Det samlede antal migranter, der ankom til Spanien i 2018 (næsten 65 000 personer), var 131 % højere end i 2017, og denne tendens har ikke ændret sig i 2019[7]. Marokkanere udgjorde den største gruppe af samme nationalitet, der ankom til Spanien i 2018 (en femtedel af det samlede antal overfarter), efterfulgt af statsborgere fra vestafrikanske lande — Guinea, Mali, Elfenbenskysten og Gambia — samt Algeriet.
- I det *centrale Middelhavsområde* er antallet af nyankomne irregulære migranter fortsat lavt. Overordnet set faldt antallet af irregulære migranter, der ankom til Italien i 2018, med 80 % i forhold til 2017, og denne tendens er i 2019 fortsat faldet til niveauer før krisen. Selv om mere end halvdelen af de irregulære migranter igen i 2018 udrejste fra Libyen, bliver den libyske kystvagt ved med at opfange eller redde et stort antal personer til søs — omkring 15 000 i 2018, idet de fleste var fra Sudan (14 %), Nigeria (12 %) og Eritrea (12 %)[8]. Tunesien er blevet et stadig mere vigtigt udrejseland (hovedsagelig for tunesere) til Italien, og i anden halvdel af 2018 oplevede Malta en stigning i antallet af nyankomne migranter.
- I det *østlige Middelhavsområde* steg antallet i hele 2018, og antallet af migranter, der er ankommet til Grækenland i 2019, er nu 30 % højere end for et år siden. Denne tendens udgør fortsat et pres på De Ægæiske Øer, men også ved den græsk-tyrkiske landgrænse, eftersom der er alt for få tilbagesendelser til Tyrkiet til at kunne lette presset og bekæmpe menneskesmuglernes forretningsmodel[9]. I 2018 og indtil videre også i 2019 udgjorde afghanere den største gruppe af nyankomne migranter af samme nationalitet, mens det

[7] Tal fra de spanske myndigheder.
[8] Data fra FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR).
[9] Siden den 21. marts 2016 har der været 1 836 tilbagesendelser til Tyrkiet i henhold til erklæringen fra EU og Tyrkiet og 601 tilbagesendelser i henhold til den bilaterale protokol mellem Grækenland og Tyrkiet.

primært var tyrkiske statsborgere, der benyttede landgrænsen til at rejse ind i EU. Cypern har ligeledes oplevet en stigning i antallet af nyankomne migranter, både ad søvejen og over land til de regeringskontrollerede områder af Cypern.

I 2018 steg antallet af irregulære bevægelser i *Vestbalkan* også betydeligt, selv om dette antal faldt i slutningen af året, da vinteren satte ind. I 2018 var antallet af irregulære indrejsende fire gange højere end i 2017, idet den vigtigste rute i regionen gik fra Serbien til Bosnien-Hercegovina. Bosnien-Hercegovina registrerede ca. 24 000 irregulære migranter i 2018, og ved årets udgang opholdte omkring 5 000 migranter sig i landet. Antallet af indrejsende langs ruten faldt imidlertid, efter at Serbien afskaffede visumfritagelsen for iranske borgere den 17. oktober 2018. En stigning i antallet af indrejsende indiske statsborgere som følge af den visumfri ordning med Serbien overvåges i øjeblikket.

Selv om antallet af omkomne i Middelhavet fortsat er faldet siden 2016 takket være EU's, medlemsstaternes og andre partneres indsats, koster menneskesmuglernes forretningsmodel fortsat menneskeliv til søs. Næsten 2 300 personer omkom i 2018 i forhold til 2017, hvor over 3 100 personer omkom, og indtil videre har mere end 220 personer mistet livet i 2019[10].

Asyl

I 2018 blev der indgivet omkring 634 700 ansøgninger om international beskyttelse i EU og associerede Schengenlande. Dette er 10 % færre end i 2017 og betyder, at antallet er faldet til et niveau svarende til det i 2014[11]. De vigtigste modtagerlande i 2018 var Tyskland, Frankrig, Grækenland, Italien og Spanien (72 % af alle ansøgninger i EU og associerede Schengenlande)[12]. Ligesom i 2017 var de vigtigste oprindelseslande Syrien, Afghanistan og Irak. Der har også været en betydelig stigning i antallet af ansøgninger fra migranter fra lande fritaget for Schengenvisum, navnlig Venezuela, Georgien og Colombia.

I 2018 gav en sammenligning af fingeraftryksdata for personer, der havde bevæget sig ind på en anden medlemsstats område, med de i Eurodacdatabasen lagrede fingeraftryksdata over 400 000 hits[13]. Frankrig og Tyskland var de to medlemsstater med det højeste antal af disse hits (hvilket tyder på, at de er de vigtigste destinationslande for sekundære bevægelser), mens Italien og Grækenland var de to medlemsstater med det højeste antal eksisterende registreringer (hvilket tyder på, at de er de vigtigste første indrejselande)[14].

[10] Data fra Den Internationale Organisation for Migration.

[11] Foreløbige data for 2018 fra Det Europæiske Asylstøttekontor.

[12] Tyskland var fortsat det vigtigste destinationsland, selv om antallet af ansøgninger var faldet med en femtedel, mens Frankrig og Spanien oplevede en betydelig stigning.

[13] Ved "hit" forstås et eller flere matches, når der foretages en sammenligning mellem de fingeraftryksdata, der er registreret i databasen, og de fingeraftryksdata, som overføres af en medlemsstat. Antallet af hits svarer ikke til antallet af personer.

[14] De lande, der registrerede det højeste antal asylansøgere med ulovligt ophold, som tidligere var blevet registreret i en anden medlemsstat, var hovedsagelig Belgien og Tyskland.

III. UMIDDELBARE FORANSTALTNINGER

Den vestlige Middelhavsrute: samarbejde med Marokko

Eftersom Spanien nu er det primære indrejsested for irregulære migranter, er EU nødt til højt at prioritere foranstaltninger til håndtering af migrationen langs den vestlige Middelhavsrute. EU har lagt fundamentet for et tæt samarbejde med Marokko. Ved udgangen af 2018 godkendte EU 140 mio. EUR i støtte til grænseforvaltning og budgetstøtte[15]. Marokko har allerede gjort en indsats for at styrke kontrollen med sin grænse og har forhindret mange afrejser[16]. Disse EU-foranstaltninger vil støtte denne proces. De første udbetalinger er blevet gennemført, og der er iværksat udbudsprocedurer med henblik på indkøb af udstyr: De sidste kontrakter som led i denne pakke vil blive indgået i april, og gennemførelsen på stedet vil skulle fortsætte. Dette vil også supplere gennemførelsen af 36 mio. EUR i nødhjælp, som der blev indgået aftale om i 2018 for at bistå Spanien ved landets sydlige grænse. EU bistår også Spanien gennem operation Indalo. Kommissionen er klar til at yde Spanien al den finansielle og tekniske støtte, som landet behøver for at kunne håndtere de ankomne migranter.

Generelt arbejder EU på at videreudvikle sine relationer med Marokko med henblik på et tættere, dybere og mere ambitiøst partnerskab. Mobilitet og migration vil spille en vigtig rolle gennem en blanding af finansiel støtte, tættere kontakt med eksperter og operationelt samarbejde, herunder med støtte fra Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning. Dette bør også omfatte genoptagelsen af forhandlingerne om tilbagetagelse og visumlempelse samt lovlig migration. Håndtering af migrationsstrømme og bekæmpelse af smuglerruter mod Marokko fra nabolandene bør også indgå i dette tættere samarbejde.

Foruden direkte støtte til Marokko arbejdes der inden for rammerne af EU's Nødtrustfond for Afrika[17] på at udvikle samarbejde langs hele ruten til det vestlige Middelhav. Et nyt grænseoverskridende samarbejdsprogram til en værdi af 8,6 mio. EUR har til formål at styrke en samordnet migrationsstyring mellem Marokko, Senegal, Mali og Elfenbenskysten og støtte en forstærket regional politisk dialog om migration. Et særligt budgetstøtteprogram for Mauretanien blev godkendt i slutningen af 2018 til støtte for den nationale udviklingsstrategi med særligt fokus på migranters beskyttelse og sikkerhed til søs[18]. Trustfondens Nordafrika-del burde snart blive suppleret med 120 mio. EUR fra EU-budgettet[19]. Ifølge den nuværende projektplanlægning — herunder vigtige supplerende bevillinger til igangværende programmer i Libyen og Marokko — mangler der op til 86 mio. EUR for 2019. Medlemsstaterne vil skulle bidrage for at sikre videreførelsen af dette arbejde.

---

[15] Herudover er der blevet bevilget 14,5 mio. EUR til forbedring af migrationsstyringen på regionalt plan for at tage hånd om migranter, tilbagevendte og marokkanere med bopæl i udlandet. Det samlede beløb for planlagte programmer er 232 mio. EUR.

[16] Ifølge data fra den europæiske grænse- og kystvagts JORA-applikation (rapporteringsapplikation til fælles operationer) forhindrede de marokkanske myndigheder i 2018 omkring 15 000 irregulære migranter i at forlade Marokko til søs. De marokkanske myndigheder gennemfører ligeledes forebyggende foranstaltninger til lands. Ifølge det marokkanske indenrigsministeriums skøn blev 88 761 migranter forhindret i at rejse af sted fra Marokko i 2018.

[17] C(2015) 7293 final af 20.10.2015.

[18] Dette supplerer eksisterende EU-finansierede programmer til støtte for migrationsstyring, grænseforvaltning og bekæmpelse af menneskehandel, kriminelle netværk og terrorisme.

[19] Dette vil blive drøftet på næste møde i udvalget for det europæiske naboskabsinstrument i april 2019.

Den centrale Middelhavsrute: forbedring af forholdene i Libyen

Der er et særligt presserende behov for at hjælpe personer, der er strandet i Libyen. For at sikre mere humane vilkår er vi nødt til at arbejde hen imod alternativer til frihedsberøvelse, en mere velordnet og gennemsigtig håndtering af migranter og flygtninge i Libyen samt bistand til, at folk kan vende sikkert hjem eller finde beskyttelse i Europa eller andre steder. Der bør lægges særlig vægt på sårbare personer samt personer, der opholder sig i detentionscentre. Det anslås, at 6 200 migranter i øjeblikket opholder sig i Libyen i detentionscentre, der kontrolleres af den libyske nationale samlingsregering[20].

Dette er under hensyntagen til begrænsningerne ved den nuværende sikkerhedssituation fokus for samarbejdet med FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) og Den Internationale Organisation for Migration samt den trilaterale taskforce mellem Den Afrikanske Union, Den Europæiske Union og De Forenede Nationer. Dette samarbejde har allerede ført til, at mere end 37 000 personer er vendt tilbage som led i programmer for støttet frivillig tilbagevenden, og at næsten 2 500 personer er blevet evakueret fra Libyen til Niger via UNHCR's nødtransitmekanisme[21]. Mere end 1 200 af disse personer er nu blevet genbosat, og et vigtigt næste skridt for medlemsstaterne er genbosætningen af dem, der stadig befinder sig i Niger. Taskforcen vil fortsat opfordre de libyske myndigheder til at lette dette arbejde og især fokusere på at mindske behovet for udrejsevisa og ilandsætningsafgifter.

Der er behov for en yderligere indsats for at tackle de forfærdelige forhold, som mange migranter og flygtninge står over for. Siden 2016 har trustfonden afsat næsten 135 mio. EUR til beskyttelse af migranter i Libyen, og denne indsats skal videreføres. Dette omfatter bistand ved ilandsætning samt registrering og sporing af ilandsatte personer. Der er projekter under vejs til forbedring af procedurer og vilkår i denne første afgørende fase samt efter overførsel til detentionscentre. I december 2018 gav de libyske myndigheder UNHCR tilladelse til at åbne et samlings- og afrejsefacilitet som et knudepunkt til støtte for hurtig evakuering af flygtninge og asylansøgere. Dette kunne også være en midlertidig løsning for uledsagede mindreårige og andre sårbare grupper. EU vil fortsat fastholde presset for at sikre humanitære organisationer og FN-organisationer uhindret og regelmæssig adgang, således at de kan forbedre forholdene i detentionscentre, øge antallet af alternativer til frihedsberøvelse og i sidste ende afskaffe det nuværende system med frihedsberøvelse.

Da det i Libyen kun er et beskedent antal migranter, der tilbageholdes i regeringskontrollerede detentionscentre, er det afgørende med støtte til lokalsamfund. Gennem EU-programmer ydes der støtte til sundhedspleje, skolegang og grundlæggende sociale infrastrukturer. I 2018 blev der inden for rammerne af EU's trustfond for Afrika godkendt fire nye programmer i Libyen til et samlet værdi af 156 mio. EUR.

Næsten 90 000 flygtninge og sårbare migranter har modtaget lægehjælp gennem primære og specialiserede sundhedsydelser, konsultationer og screeninger. Indsatsen vil blive intensiveret med særlig vægt på støttet frivillig tilbagevenden, fremskyndet evakuering af mindreårige og andre sårbare personer, forbedring af forholdene under frihedsberøvelse og fremme af alternativerne til frihedsberøvelse. Sideløbende hermed er EU's humanitære bistand i Libyen

[20] Skøn fra FN's Højkommissariat for Flygtninge og Den Internationale Organisation for Migration.

[21] Med efterfølgende genbosætning i Belgien, Canada, Finland, Frankrig, Tyskland, Nederlandene, Norge, Sverige, Schweiz, Det Forenede Kongerige og USA. Derudover har UNHCR evakueret personer til Italien og nødtransitcentret i Rumænien, hvorved det samlede antal kommer op på 3 175.

nået frem til omkring 700 000 af de mest sårbare personer, der er berørt af konflikten, bl.a. internt fordrevne personer.

Det østlige Middelhavsområde: forbedring af forholdene i Grækenland

Den fortsatte forpligtelse til at opfylde erklæringen fra EU og Tyrkiet samt EU's væsentlige finansielle og operationelle støtte siden 2015 har udgjort et vigtigt bidrag til at lette presset på de græske øer[22]. Der er yderligere tiltag på vej. De græske myndigheder har truffet en række foranstaltninger til hurtigere behandling af asylansøgninger, herunder yderligere læger til at foretage sårbarhedsvurderinger, mobile asylenheder og et øget antal klageudvalg. Der er iværksat pilotprojekter for at finde andre måder at forbedre arbejdsgangen for behandling af asylansøgninger på. Dette bør føre til mere effektive tilbagesendelser, navnlig i henhold til erklæringen fra EU og Tyrkiet, samt til bedre forhold ved at mindske overbelægningen på øerne.

Der er imidlertid vigtigt, at den græske regering udviser stærkt lederskab og engagement, hvis mange af de resterende udfordringer skal tackles. EU vil fortsat bistå Grækenland med finansiel støtte[23], og EU-agenturerne vil fortsat yde ekspertise. Det er også afgørende, at medlemsstaterne fortsat understøtter EU-agenturernes arbejde i tilstrækkelig grad. De græske myndigheder er nødt til at træffe hasteforanstaltninger og koordinerede foranstaltninger for at sikre:

- mere effektive asylprocedurer, således at asylansøgninger behandles meget hurtigere
- flere tilbagesendelser, idet der gøres mest muligt brug af programmer for støttet frivillig tilbagevenden med støtte fra reintegrationsprogrammer. Såfremt det er nødvendigt med tvangsmæssig tilbagesendelse, vil der skulle stilles passende tilbagesendelsescentre til rådighed i overensstemmelse med gældende menneskerettighedsstandarder. Dette kræver en effektiv operationel arbejdsgang, der prioriterer vigtige grupper i samtlige faser af processen[24]
- lovgivningsmæssige og administrative rammer, som kan sikre driften og overvågningen af modtagelseskapaciteten og leveringen af alle relevante ydelser
- hurtig tilvejebringelse af mindst 2 000 pladser i passende indlogeringsfaciliteter til uledsagede mindreårige samt færdiggørelse og gennemførelse af en omfattende national strategi for at sikre fuldstændig beskyttelse af uledsagede mindreårige
- et forbedret henvisningssystem for at muliggøre indlogering af ansøgere om international beskyttelse og sårbare personer og samarbejde mellem kompetente myndigheder.

I den forbindelse er det nødvendigt med en effektiv og bæredygtig græsk national strategi for migrationsstyring. Dette kræver indførelse af effektivt samarbejde og effektiv koordinering

[22] Nylig støtte har omfattet mere tolkning, opgraderet modtagelseskapacitet og udstationering af militærlæger samt vedtagelsen af den finansielle planlægning for 2019 for at sikre passende modtagelsesforhold og støtte på fastlandet (se næste fodnote).

[23] Den seneste støtte, der blev tildelt i december 2018, omfattede 190 mio. EUR til sikring af nødhjælpsprogrammet for integration og indkvartering (ESTIA), som forvaltes af FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), og 61 mio. EUR til videreførelse af programmet for støtte på stedet i modtagelsesfaciliteter på fastlandet, som forvaltes af Den Internationale Organisation for Migration (IOM) og FN's Børnefond (UNICEF). I marts 2019 vil det ikke længere være muligt at aktivere nødhjælpsinstrumentet. Videreførelsen af de vigtigste projekter i Grækenland i 2019 understøttes via andre EU-finansieringskilder.

[24] Vigtige grupper omfatter sårbare personer, herunder uledsagede mindreårige, syrere og nationaliteter, som på grundlag af officielle nationale statistikker har lave gennemsnitlige anerkendelsesprocenter.

mellem alle relevante nationale myndigheder med operationelle arbejdsgange og fælles prioriteringsregler.

Behov for midlertidige ordninger for ilandsætning i EU

I løbet af sommeren 2018 var der allerede en række tilfælde, hvor medlemsstaterne ikke hurtigt kunne nå til enighed om ilandsætnings- og opfølgningsforanstaltningerne. Derfor var de indførte løsninger begrænsede og ad hoc-baserede. I januar 2019 førte behovet for at finde en løsning for redningsfartøjet *Sea-Watch 3* til en særlig koordineringsindsats mellem en række medlemsstater, Kommissionen og de relevante agenturer. Selv om det kun var et beskedent antal personer, der var involveret, var denne praktiske erfaring udtryk for en vilje til at finde en mere effektiv samarbejdsramme i en ånd af solidaritet, og den kan tjene som inspiration til udvikling af en mere systematisk og koordineret EU-tilgang til ilandsætning, første modtagelse, registrering og omfordeling i form af midlertidige ordninger. Dette kunne omfatte en gennemsigtig og trinvis arbejdsplan, som kan sikre, at den berørte medlemsstat af Kommissionen, EU-agenturerne og andre medlemsstater modtager den operationelle og reelle bistand, som den har brug for.

Selv om den hurtige gennemførelse af den lovgivningsmæssige reform af det fælles europæiske asylsystem fortsat udgør en prioritet, understregede Kommissionen allerede i december 2018 værdien af sådanne midlertidige ordninger[25] som en umiddelbar koordineret tilgang til ilandsætning og andre situationer med særligt pres i EU. Med disse ordninger vil det på basis af gensidig forståelse af fælles og delte interesser være muligt at udvise solidaritet og ansvarlighed i praksis som en overgangsforanstaltning, indtil den lovgivningsmæssige reform er gennemført og finder anvendelse. EU vil faktisk være meget bedre rustet end i dag til at udvise konkret solidaritet på en struktureret, effektiv og fleksibel måde og samtidig sikre en effektiv forebyggelse af sekundære bevægelser og pullfaktorer. For at denne tilgang skal kunne fungere, bør så mange medlemsstater som muligt deltage. De vigtigste elementer i sådanne midlertidige ordninger kunne være:

- Hvis en medlemsstat er under pres, eller hvis det er nødvendigt at bidrage til en hurtig ilandsætning efter en eftersøgnings- og redningsaktion, anmoder den pågældende medlemsstat om bistand.
- Som reaktion på denne anmodning vil den specifikke støtte, som medlemsstaterne kan yde gennem solidaritetsforanstaltninger, skulle identificeres. Solidaritetsforanstaltninger, som tilbydes af medlemsstater, skal modsvares af de medlemsstater, der modtager støtten, ved at de lever op til deres ansvar om at træffe passende foranstaltninger til håndtering af nyankomne migranter.
- Der bør indføres en koordineringsstruktur, som giver medlemsstaterne mulighed for med inddragelse af centrale aktører som f.eks. Kommissionen og EU-agenturerne at følge op på sådanne anmodninger.
- EU-agenturerne er godt rustet til at yde den nødvendige bistand på områder som f.eks. første modtagelse, registrering, omfordeling og tilbagesendelse.
- Finansiel støtte fra EU-budgettet vil blive stillet til rådighed for de medlemsstater, der frivilligt omfordeler, samt til støtte for tilbagesendelsesoperationer. Medlemsstater, der er under pres, vil også få stillet finansiel støtte til rådighed.

[25] COM(2018) 798 final af 4.12.2018.

Umiddelbare centrale foranstaltninger
• Den nye støtte, som EU og Spanien har ydet ***Marokko***, bør anvendes til at mindske antallet af irregulære migranter, som ankommer fra den marokkanske kyst, og føre til yderligt samarbejde med Marokko og andre relevante lande, således at der sikres en mere effektiv tilbagetagelse af irregulære migranter som led i en samlet tilgang. • EU bør intensivere samarbejdet med taskforcen mellem Den Afrikanske Union, Den Europæiske Union og De Forenede Nationer for fortsat at forbedre ***forholdene i Libyen*** og arbejde hen imod afskaffelsen af det nuværende system med detentionscentre og for at overvinde hindringer for internationale organisationers adgang og frivillig tilbagesendelse af migranter og evakuering af flygtninge. Der bør sikres en systematisk og interoperabel registrering af alle migranter, der ilandsættes og tilbageholdes. • ***Grækenland*** bør med det samme indføre en effektiv og bæredygtig national strategi for migrationsstyring med henblik på at afhjælpe de resterende mangler, såsom i forbindelse med tilbagesendelse og uledsagede mindreårige, idet der skal gøres bedst muligt brug af den væsentlige EU-støtte, der ydes. • Der bør indføres et sæt ***midlertidige ordninger*** for ilandsætning, som en kritisk masse af medlemsstaterne vil skulle være klar til at deltage i gennem solidaritetsforanstaltninger.

IV. MIGRATIONSSTYRING INDEN FOR FIRE SØJLER

1. Bekæmpelse af drivkræfterne bag irregulær migration: samarbejde med partnere

Siden vedtagelsen af migrationspartnerskabsrammen er migration blevet et centralt hensyn i EU's eksterne relationer — globale partnerskaber og langsigtet samarbejde har afgørende betydning for forvaltningen af alle aspekter af migration[26]. Migration er fast forankret i de overordnede relationer med partnerlande. For yderligere at uddybe samarbejdet med partnere er det i bilaterale, regionale og multilaterale fora afgørende med en samlet og fælles tilgang, der bygger på multilateralisme.

Håndtering af de grundlæggende årsager til migration

EU's Nødtrustfond for Afrika har vist sin merværdi som et hurtigt og effektivt gennemførelsesredskab, som fremmer politisk dialog med partnerlande, anvender innovative tilgange og skaber konkrete resultater ved at samle midler og ekspertise fra en række interessenter, navnlig EU's medlemsstater. Midlerne er med over 188 godkendte programmer nu nået op på over 4,2 mia. EUR, siden trustfonden indledte sit arbejde i 2016[27]. Det er vigtigt at bygge videre på de opnåede fremskridt. Uden yderligere nationale bidrag vil det dog ikke være muligt for EU's trustfond at finansiere nye initiativer eller supplere de yderst værdifulde programmer, som skaber resultater i dag: Både Nordafrika-delen og Sahel og Tchadsøen-delen vil allerede mangle midler i 2019. Det er desuden vigtigt, at den fleksibilitet og reaktionsevne, som trustfondene giver i dag, fortsat udgår et centralt element i den næste flerårige finansielle ramme, og at kontinuiteten i foranstaltningerne sikres.

[26] COM(2016) 385 final af 7.6.2016.

[27] De projekter, som de operative udvalg har godkendt, beløber sig til ca. 3,6 mia. EUR i alt. Indtil videre er der indgået 393 kontrakter til en samlet værdi på over 2,6 mia. EUR.

Der vil som led i den eksterne investeringsplan blive ydet yderligere støtte til at opretholde eksistensgrundlag og økonomier i Afrika syd for Sahara og EU's naboskabsområde. De 1,54 mia. EUR, som i øjeblikket er blevet bevilget til 28 garantiprogrammer, bør åbne op for investeringer på op til 17,5 mia. EUR inden for områder som f.eks. finansiering til mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder, energi og konnektivitet, byer, landbrug og digitalisering (bl.a. e-sundhed)[28]. Med 94 godkendte blandingsprojekter, som har fået bevilget 2,2 mia. EUR, og som forventes at mobilisere 19,5 mia. EUR, er de samlede forventede investeringer nået op på ca. 37 mia. EUR, og planen er godt på vej til at mobilisere de oprindeligt forventede 44 mia. EUR, hvilket vil give den økonomiske dynamik en vigtig saltvandsindsprøjtning.

Bekæmpelse af smuglernetværk

For at underminere smuglernes forretningsmodel og svække kriminelle netværk er der behov for en beslutsom og vedholdende indsats både i og uden for EU. Dette blev gentaget af Det Europæiske Råd i oktober 2018, hvilket i december 2018[29] førte til vedtagelsen af en række operationelle foranstaltninger til forbedring af retshåndhævelsessamarbejdet og til supplering af den eksisterende EU-handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter[30].

Bekæmpelsen af smuglernetværk udgør en central del af EU's samarbejde med tredjelandspartnere. Et nyt operationelt partnerskab vil med Frankrig og Senegal i spidsen blive gennemført inden for rammerne af trustfonden. I Niger har fælles efterforskningshold, der samler de nigerske, franske og spanske myndigheder, ført til over 200 retsforfølgelser. Denne indsats skal nu udvides til at omfatte den sydlige grænse i Libyen, grænsen mellem Niger og Algeriet og grænsen mellem Niger og Nigeria. Herudover er der i år blevet iværksat seks oplysnings- og bevidstgørelseskampagner om risiciene ved irregulær migration i Elfenbenskysten, Niger, Tunesien, Mali, Guinea og Gambia[31].

Bekæmpelsen af smuglernetværk understøttes af en voksende infrastruktur. Clearingcentret for oplysninger forbedrer Europols efterretningsbillede og støtte til retshåndhævelsen. Kriminalitetsinformationscellen, der er et pilotprojekt som led i operation SOPHIA, forbinder udvekslingen af oplysninger mellem civile og militære aktører. Operationer i Sahel under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik er i stigende grad blevet knyttet sammen. De europæiske migrationsforbindelsesofficerer, som Kommissionen har indsat i 12 prioriterede partnerlande, spiller en vigtig kommunikationsrolle[32]. I takt med at der opnået politisk enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet om Kommissionens seneste forslag[33], vil koordineringen mellem netværkene af indvandringsforbindelsesofficerer, som forvaltes af medlemsstaterne, Kommissionen og EU-agenturerne, blive styrket yderligere.

I EU understøttes medlemsstaternes operationelle samarbejde via fællesaktionsdage, som medlemsstaterne, tredjelande, EU-agenturer og eksterne partnere deltager i[34]. I 2018 støttede Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling ved Europol 39 fællesaktionsdage, som førte til 607 anholdelser samt 101 prioriterede strafferetssager. Udvekslingen af oplysninger er

[28] De endelige beløb for og fordelinger af disse garantier skal fastsættes ved garantiaftaler, der skal undertegnes af udviklingsbankerne og Europa-Kommissionen.
[29] Dokument nr. 15250/18 af 6.12.2018.
[30] COM(2015) 285 final af 27.5.2015.
[31] Finansieret inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden.
[32] Etiopien, Jordan, Libanon, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbien, Sudan og Tunesien.
[33] COM(2018) 303 final of 16.5.2018.
[34] Tilrettelagt som led i EU's politikcyklus/EMPACT (den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler).

fortsat vigtig: Eurostat leder et pilotprojekt om indsamling af data om strafferetlige statistikker vedrørende migrantsmugling, der er til stor gavn for analysen af og opfølgningen på tendenser.

Tilbagesendelse og tilbagetagelse

Forøgelsen af den lave tilbagesendelsesprocent skal fortsat være et centralt mål. Det er et uundværligt led i migrationsstyringen. De lave tilbagesendelsesprocenter svækker offentlighedens tillid til systemet og øger incitamenterne til irregulær migration og sekundære bevægelser. Dette kræver en indsats både internt i EU og i forhold til samarbejdet med tredjelande. Medlemsstaterne bør omgående træffe foranstaltninger for at forbedre deres interne tilbagesendelsesprocedurer, således at de personer, der ikke har behov for international beskyttelse, sendes hurtigt tilbage på en human måde — på grundlag af handlingsplanen og de konkrete henstillinger, som Kommissionen fremsatte i 2017[35]. Disse viste, hvordan EU's eksisterende retlige, operationelle og finansielle instrumenter kan udnyttes bedre med hurtigere procedurer, stærkere foranstaltninger til forebyggelse af, at migranter forsvinder, en tværfaglig tilgang fra de nationale myndigheders side samt bedre samarbejde og koordinering mellem medlemsstaterne.

Sådanne umiddelbare foranstaltninger fra medlemsstaternes side bør suppleres med yderligere EU-foranstaltninger. De nyligt vedtagne reformer af Schengeninformationssystemet vil i væsentlig grad øge medlemsstaternes kapacitet til at håndhæve afgørelser om tilbagesendelse og indrejseforbud[36]. Der har desuden været en betydelig stigning i støtten fra Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning til tilbagevenden, både i form af samarbejde og operationelle foranstaltninger inden for bl.a. tilbagesendelsesflyvninger og for så vidt angår konsulaternes rolle[37]. Det kræver dog en større indsats. Det første næste skridt bør tages med Kommissionens forslag om en reform af tilbagesendelsesdirektivet[38]. En hurtig vedtagelse af dette forslag vil give store fordele for så vidt angår sammenhængen i og effektiviteten af tilbagesendelsesprocedurer og samtidig sikre de grundlæggende rettigheder og overholdelsen af nonrefoulementprincippet[39].

Investeringen i dialog med partnerlande i de seneste fire år har ført til konkrete fremskridt. Ved hjælp af operationel støtte er samarbejdet inden for rammerne af de 17 eksisterende tilbagetagelsesaftaler og de seks nyere praktiske ordninger begyndt at give resultater på områderne identificering, levering af dokumenter og tilbagevenden under velordnede forhold. For at denne ramme kan nå sit fulde potentiale — og samtidig opfylde eventuelt stigende tilbagesendelsesbehov i fremtiden — er medlemsstaterne imidlertid nødt til at udnytte de muligheder, rammen tilbyder, deltage aktivt i forvaltningen af aftalerne og ordningerne og underrette Kommissionen om ethvert problem i forbindelse med gennemførelsen. EU og medlemsstaterne bidrager også ved at støtte reintegrationen af tilbagevendte personer: Over 60 100 migranter har modtaget reintegrationsstøtte siden maj 2017.

---

35 COM(2017) 200 og C(2017) 1600, som tog udgangspunkt i COM(2015) 453.

36 Forordning (EU) 2018/1861 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området ind- og udrejsekontrol og forordning (EU) 2018/1860 af 28. november 2018 om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.

37 Dette vil blive styrket gennem det nye forslag om den europæiske grænse- og kystvagt (COM(2018) 631 final af 12.9.2018).

38 COM(2018) 634 final af 9.12.2018.

39 Nonrefoulement betyder, at en person ikke kan blive sendt tilbage til et land, hvor den pågældende person har grund til at frygte forfølgelse.

Kommissionen vil arbejde på at udvikle nye ordninger med andre partnere. Der pågår forhandlinger om tilbagetagelse med Nigeria, Tunesien og Kina, og forhandlingerne med Marokko forventes at blive genoptaget snart. Der bør om nødvendigt mobiliseres et bredere spektrum af løftestangseffekter fra alle relevante EU-politikområder i tæt afstemning med løftestangseffekter på medlemsstatsniveau. EU's visumpolitik har allerede medvirket til at lette forhandlingerne om tilbagetagelse, og mekanismen til suspension af visumfritagelsen har bidraget til en nøje overvågning af tilbagetagelsesforpligtelser. Kommissionen glæder sig over den enighed, der er opnået mellem Europa-Parlamentet og Rådet om reformen af visumkodeksen, herunder muligheden for at vedtage restriktive visumforanstaltninger over for tredjelande, som ikke vil samarbejde om tilbagetagelse. For at fremme tilbagetagelsen må der tages yderligere skridt til at gøre brug af løftestangseffekter.

Næste vigtige skridt
• EU-institutionerne er nødt til at sørge for, at den ***næste flerårige finansielle ramme*** er tilstrækkelig omfattende og fleksibel til at kunne uddybe samarbejdet om migration med tredjelandspartnere. • Medlemsstaterne og EU bør følge op på de foranstaltninger, der blev vedtaget i december 2018 for at ***bekæmpe migrantsmuglingsnetværk***, herunder ved at optrappe arbejdet i Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling i Europol. • Europa-Parlamentet og Rådet bør afslutte forhandlingerne om ***Kommissionens forslag om at styrke tilbagesendelserne***. Medlemsstaterne bør allerede maksimere potentialet til at forbedre effektiviteten af tilbagesendelser inden for de gældende rammer. • Medlemsstaterne bør sikre, at ***tilbagetagelsesaftaler og -ordninger*** anvendes fuldt ud, og EU bør udvikle ***nye tilbagetagelsesaftaler og -ordninger*** med andre tredjelande. • Medlemsstaterne og EU bør udvide ***fælles operationelle partnerskaber*** med tredjelande for at støtte aktiviteter som f.eks. fælles efterforskningshold, kapacitetsopbygning og udveksling af forbindelsesofficerer.

2. Grænseforvaltning — redde liv og sikre de ydre grænser

Operationer ved grænserne

For så vidt angår forvaltning af EU's ydre grænser er det et vigtigt mål i EU's indsats at redde menneskeliv til søs. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning koordinerer fælles operationer til søs for at sikre en effektiv kontrol med EU's ydre grænser på havet. Alle aktiver i disse operationer er bundet af folkeretten og yder støtte til ethvert søfartøj i havsnød. De fælles operationer Themis, Poseidon og Indalo samt operation SOPHIA, der er omfattet af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, yder et vigtigt bidrag til grænsekontrollen samt til eftersøgnings- og redningsaktioner. Alene i 2018 blev knap 39 300 personer reddet ved hjælp af de aktiver, som blev anvendt i EU's operationer til søs[40].

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning udfører ligeledes koordinerede operationelle aktiviteter ved de ydre landgrænser og hjælper således med at kontrollere irregulær migration, bekæmpe menneskesmugling og stille efterretninger til rådighed. Det er vigtigt, at agenturet har kapacitet til at reagere på nye tendenser som f.eks. øget pres i det vestlige Middelhavsområde. Agenturet mangler dog fortsat regelmæssigt menneskelige ressourcer og teknisk udstyr, og det fælles ansvar mellem både medlemsstaterne og agenturet

[40] Kilder: Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og operation SOPHIA.

fører ikke til, at de fornødne ressourcer stilles til rådighed. De to komponenter i den europæiske grænse- og kystvagt er indbyrdes afhængige og kan kun sikre Schengenområdets integritet, hvis de handler i fællesskab.

Til forvaltningen af grænserne bør samtlige tilgængelige redskaber udnyttes. Dette betyder, at informationsteknologiens potentiale skal anvendes fuldt ud. Udvidelsen og opgraderingen af de IT-systemer, som anvendes i forbindelse med grænseforvaltning og -sikkerhed, har skabt nye muligheder for at anvende disse redskaber sammen. Gennemførelsen af de kommende forordninger om interoperabilitet mellem EU's informationssystemer vil — med de rette databeskyttelsesgarantier — give myndighederne mulighed for at anvende reglerne mere effektivt.

Formålet med Kommissionens forslag fra september 2018 om en styrket og fuldt udstyret europæisk grænse- og kystvagt var at tage et afgørende skridt hen imod en reelt integreret grænseforvaltning. Dette vil bringe den europæiske grænse- og kystvagt op på et nyt operationelt niveau med et stående korps på 10 000 operationelle medarbejdere med udøvende beføjelser og eget udstyr, samtidig med at både de grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes suverænitet over egne grænser respekteres fuldt ud. Årsagen er, at EU ikke er tilstrækkelig rustet til at håndtere kriser ved de ydre grænser, navnlig hvis der opstår en pludselig massiv tilstrømning af irregulære migranter. Et sådant beredskab er benchmarket, hvis de ydre grænser skal betragtes som stærkt nok til at genoprette EU-borgernes tillid til Schengen. Forhandlingerne om dette forslag er nu nået trilogfasen, hvilket viser, at samtlige institutioner er fast besluttede på at vedtage dette forslag inden valget til Europa-Parlamentet i 2019.

Samarbejde med tredjelandspartnere

Støtte til og samarbejde med tredjelande er afgørende for beskyttelsen af EU's ydre grænser. Et første skridt er at muliggøre tætte samarbejdsforbindelser og udsende teams i fælles operationer på begge sider af de fælles grænser. Kommissionen har med henblik herpå ført forhandlinger om statusaftaler med fem Vestbalkanlande. Der er blevet undertegnet en aftale med Albanien samt paraferet aftaler med Nordmakedonien (juli 2018), Serbien (september 2018), Bosnien-Hercegovina (januar 2019) og Montenegro (februar 2019).

EU-ekspertise kan også gøre en forskel i form af aktivt operationelt samarbejde. EU har bistået den libyske kystvagt med i væsentlig grad at øge sin kapacitet til at redde mennesker til søs og forhindre menneskesmuglere i at sende folk af sted i usødygtige både. Uddannelsen, herunder om menneskerettigheder og international havret, skal styrkes. I takt med at Libyen officielt har underrettet Den Internationale Søfartsorganisation om sit eftersøgnings- og redningsområde, skal landets kapacitet nu understøttes via et fuldgyldigt center for søredning og koordination. EU har også målrettet støtte til at redde liv på landruter: EU's og medlemsstaternes støtte i Niger har medvirket til et kraftigt fald i migrationsstrømmene, og samarbejdet med Den Internationale Organisation for Migration har ført til eftersøgningen og redningen af over 13 000 migranter i den nigerske ørken.

EU og medlemsstaterne yder betydelig støtte og kapacitetsopbygning for at bistå partnere med forvaltningen af deres grænser. Regionale programmer har været et særligt fokusområde: Programmet for bedre migrationsstyring ved Afrikas Horn har bidraget til indførelse af fælles grænsepatruljer og fælles grænseovergange mellem partnere som f.eks. Etiopien og Sydsudan samt til udveksling af bedste praksis.

Dette arbejde udføres desuden i tæt samarbejde med den indsats, der gennemføres inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og via missioner som led i den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. En EU-grænsebistandsmission bistår Libyen med at udvikle en bredere ramme for grænseforvaltning og yder strategisk rådgivning til vigtige ministerier. Foruden uddannelse af den libyske kystvagt kombinerer mandatet for operation SOPHIA bekæmpelsen af migrantsmuglingsnetværk og våbenhandel med overvågningsaktiviteter (f.eks. oliesmugling). Dette har givet EU mulighed for at yde et væsentligt bidrag til forbedringen af den overordnede sikkerhed til søs og til genoprettelsen af stabilitet i det centrale Middelhavsområde. I december 2018 blev mandatet for operation SOPHIA forlænget med tre måneder, men i mangel af en løsning vedrørende ilandsætning er det ikke blevet besluttet, om operationen skal fortsætte.

Næste vigtige skridt
• Europa-Parlamentet og Rådet bør vedtage det ***reviderede forslag om den europæiske grænse- og kystvagt*** inden valget til Europa-Parlamentet. • Medlemsstaterne bør sikre, at Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning råder over de fornødne ressourcer til regelmæssigt at vurdere situationen på stedet og sikre ***vigtige grænseoperationer***. EU-agenturernes indsats vedrørende den vestlige Middelhavsrute bør optrappes. • Kommissionen og EU-agenturerne bør sikre, at ***interoperabiliteten*** mellem grænse- og sikkerhedssystemer hurtigt udvikles og gennemføres, idet de første elementer allerede skal være operationelle i 2020. • Rådet bør efter at have indhentet Europa-Parlamentets godkendelse hurtigt indgå de ***statusaftaler, der er forhandlet med Vestbalkanlandene***, og sørge for deres øjeblikkelige gennemførelse.

3. Et EU, der beskytter og giver asyl

Modernisering af det fælles europæiske asylsystem

Kommissionen er overbevist om, at EU er i stand til at foretage en reform af sit asylsystem for bedre at kunne beskytte migranter i nød og sikre dem anstændige forhold, samtidig med at de personer, der ikke har ret til at opholde sig i Europa, sendes tilbage. EU er nødt til at vise sine borgere, at det er i stand til at skabe et asylsystem, som er retfærdigt og egnet til formålet, og som i kombination med mere gennemgribende grænseforanstaltninger kan klare en eventuel stigning i migrationspresset i fremtiden. Den kendsgerning, at antallet af ankomne migranter er faldet til niveauet før krisen, kan ikke skjule de eksisterende mangler og behovet for en omfattende reform af asylsystemet.

Der er et grundlæggende behov for en EU-dækkende tilgang. Denne skal baseres på stærke garantier for, at hver medlemsstat behandler de asylansøgninger, som den er ansvarlig for, og for en struktureret, forudsigelig solidaritetsmekanisme til sikring af, at ingen medlemsstat bærer en uforholdsmæssigt stor byrde. EU's asylsystem kan kun fungere effektivt og skabe tillid, hvis denne solidaritet udvises systematisk frem for på ad hoc-basis. Dette går hånd i hånd med klare, enkle og fælles regler for, hvordan man behandler asylansøgninger, med solide biometriske beviser, der understøtter gennemførelsen af reglerne, og med tilstrækkelig operationel og finansiel støtte til medlemsstaterne.

Så længe medlemsstaterne behandler asylansøgere på så forskellig vis og nemt kan overdrage ansvaret for behandlingen af asylansøgninger til hinanden, vil EU's asylsystem fortsat være sårbart over for misbrug, indgivelse af mere end en asylansøgning og sekundære bevægelser. Der er behov for strammere regler og ensartede kriterier for indrømmelse af beskyttelse samt retfærdige og lige vilkår i hele EU for asylansøgere og personer, der nyder beskyttelse. Asylsystemet kun kan være troværdigt, hvis afviste asylsøgere, som ikke længere har ret til at opholde sig i EU, sendes hurtigt tilbage. Med henblik herpå skal der oprettes en gnidningsløs forbindelse mellem asylsystemet og en effektiv tilbagesendelsesordning, hvor grundlæggende rettigheder respekteres fuldt ud.

Kommissionen har fremlagt alle nødvendige forslag, der gør det muligt at opnå dette, og den bakker kraftigt op om en trinvis tilgang til gennemførelsen af de forskellige forslag. Der i dag næsten opnået politisk enighed om fem forslag vedrørende reformen af asylsystemet. Europa-Parlamentet og Rådet bør nu benytte lejligheden til at færdiggøre processen inden valget til Europa-Parlamentet og vise borgerne, at EU er i stand til at gøre fremskridt. Som anført af Kommissionen i december 2018[41] giver hvert af disse forslag i sig selv en væsentlig fordel, og der er ingen teknisk eller retlig hindring for at vedtage et eller flere af dem enkeltvis. Kvalifikationsforordningen vil sikre anerkendte flygtninges rettigheder samt modvirke sekundære bevægelser. Direktivet om modtagelsesforhold vil ligeledes modvirke sekundære bevægelser ved at sikre ensartede og ordentlige vilkår for asylansøgere i hele EU. Forordningen om Det Europæiske Asylagentur vil sætte agenturet i stand til at øge sin bistand til medlemsstaterne med hurtig og fuld støtte. De nye bestemmelser om Eurodacdatabasen vil give medlemsstaterne mulighed for at spore sekundære bevægelser og forbedre identificeringen af personer uden ret til at opholde sig i EU. EU-genbosætningsrammen vil sørge for sikre og lovlige migrationsveje, mindske irregulære migrationsstrømme og fremme relationerne med vores eksterne partnere. Kommissionen vil fortsætte samarbejdet med både Europa-Parlamentet og Rådet om at bevæge sig hen imod målstregen.

Kommissionen overvåger fortsat den måde, hvorpå det nuværende EU-asylsystem anvendes i EU-medlemsstaterne, bl.a. ved at analysere mangler i gennemførelsen af den nationale lovgivning til omsætning af de forskellige asylinstrumenter eller utilstrækkeligheder heri.

EU-støtte til beskyttelse i udlandet

At tilbyde sikre og velordnede genbosætningsmuligheder for de personer, der har mest behov det, afspejler EU's værdier og styrker troværdigheden med tredjelandspartnere. Genbosætning udgør en sikker vej ind i Europa for dem, der har ret til international beskyttelse. Som led i den nuværende EU-genbosætningsordning har 20 medlemsstater givet tilsagn om frem til oktober 2019 at stille mere end 50 000 pladser til rådighed for dem med størst behov herfor. Over 24 000 af disse tilsagn er allerede blevet opfyldt og givet personer husly i EU. Den igangværende genbosætning af over 2 000 personer fra Libyen har f.eks. haft afgørende betydning for EU's evne til i samarbejde med FN's Højkommissariat for Flygtninge og de nigerske myndigheder at yde beskyttelse til personer med akut behov herfor. Nu skal medlemsstaterne fastholde momentum og sikre, at de resterende tilsagn opfyldes inden fristen i oktober.

Beskyttelse af flygtninge og migranter uden for EU har været et af de vigtigste spørgsmål i EU's politik siden 2015. Millioner af mennesker er blevet støttet via ordninger, der har til

[41] COM(2018) 798 final af 4.12.2018.

formål at dække grundlæggende behov og forbedre livskvaliteten hos personer, der tvinges til at flygte fra konflikter i deres egne lande. Navnlig den langvarige krise i Syrien har skabt enorme humanitære behov for over 13 millioner mennesker inden for landets grænser og 5,6 millioner mennesker i nabolandene.

– EU's støtte inden for rammerne af faciliteten for flygtninge i Tyrkiet bidrager til den enorme opgave med at huse næsten 4 millioner flygtninge i Tyrkiet. Ved udgangen af 2018 havde den humanitære bistand hjulpet 1,5 millioner af de mest sårbare flygtninge via det sociale krisesikkerhedsnet, en støtteordning i form at et socialt sikkerhedsnet, og givet over 410 000 elever mulighed for at gå i skole[42]. Yderligere 600 000 børn havde fået hjælp til at integrere sig i det tyrkiske skolesystem. Der er som led i den primære sundhedspleje ydet støtte til fire millioner konsultationer, og over 500 000 syriske børn er blevet vaccineret. Der er nu afsat 1,2 mia. EUR af den anden tranche på 3 mia. EUR.

– I 2018 fulgte EU op på sit tilsagn ved Bruxelles II-konferencen om støtte til Syrien og regionen, hvilket bringer den samlede støtte fra EU og medlemsstaterne siden krisens begyndelse op på næsten 17 mia. EUR og dermed gør EU til førende donor. Ligesom i Tyrkiet har EU ydet væsentlig humanitær bistand til internt fordrevne personer i Syrien og flygtninge og værtssamfund i Jordan og Libanon samt hjulpet i Irak og Egypten. Overordnet set har EU's regionale trustfond som reaktion på den syriske krise ydet støtte til omkring 2 millioner syriske flygtninge og værtssamfund i 2018[43]. Den forestående Bruxelles III-konference vil være det vigtigste donorarrangement i 2019 som reaktion på den syriske krise, og EU har til hensigt at fastholde det tilsagn, som EU har afgivet i de seneste år.

– Regionale udviklings- og beskyttelsesprogrammer med fokus på Nordafrika og Afrikas Horn yder støtte til tredjelande, som huser et stort antal flygtninge, for at dække deres beskyttelses- og udviklingsbehov[44].

– Beskyttelse er også et centralt tema i EU's trustfond for Afrika, der supplerer humanitær bistand og dækker grundlæggende behov hos tvangsfordrevne personer. Med mere end 4 millioner flygtninge på Afrikas Horn alene og et anslået antal på 10 millioner internt fordrevne personer har trustfonden bistået flygtningebefolkninger med at blive selvforsynende og samtidig ydet støtte til værtssamfund. Den af trustfonden omfattede finansiering har særlig vægt på at fremme væsentlig stabilisering i Somalia og Sudan.

Tvangsfordrivelse er et globalt fænomen, der kræver globale løsninger. Fungerende asylsystemer har afgørende betydning i såvel partnertredjelande som i EU. EU bør udnytte incitamentet fra den globale aftale om flygtninge som en platform til fortsat at anvende de gældende EU-rammer for at bistå tredjelande med at yde støtte til flygtninge uden for EU.

Næste vigtige skridt
• Europa-Parlamentet og Rådet bør vedtage de ***nye lovgivningsmæssige rammer***, som er nødvendige for at indføre et fælles europæisk asylsystem, der kan løfte morgendagens udfordringer. De forslag, som er så godt som færdigbehandlet, bør vedtages inden valget til Europa-Parlamentet.

[42] Inden for rammerne af programmet om betingede kontantoverførsler til uddannelse.

[43] Budgettet for trustfonden nåede ved udgangen af 2018 op på 1,6 mia. EUR med bidrag fra 22 medlemsstater og Tyrkiet samt fra EU's budget. Der er afsat 94 %, indgået kontrakt for 74 % og udbetalt 690 mio. EUR. Ifølge en strategisk midtvejsevaluering anbefales det, at EU's trustfond videreføres efter udløbet i december 2019 af det nuværende mandat.

[44] Finansieret inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden. Siden 2015 er der blevet stillet omkring 37 mio. EUR til rådighed for projekter med fokus på beskyttelse i Nordafrika samt 27,5 mio. EUR i Afrikas Horn.

- Medlemsstaterne bør sikre, at de 50 000 ***genbosætningstilsagn*** opfyldes inden udløbet af fristen i oktober 2019.
- EU og medlemsstaterne bør fortsat yde den støtte, som er afgørende for ***beskyttelsen af flygtninge og migranter i tredjelande***, bl.a. ved at modsvare tidligere afgivne tilsagn på Bruxelles III-konferencen om Syrien.

4. Lovlig migration og integration

Lovlige migrationsveje er en vigtig del af EU's migrationsstyring som et incitament til ikke at benytte irregulære ruter og som et bevis for, at EU er fast besluttet på at indgå oprigtige langsigtede partnerskaber. De er også vigtige, for at EU kan få opfyldt sine nuværende og fremtidige behov for kvalifikationer. Lovlig migration finder sted inden for en veludviklet europæisk retlig ramme for adgangsbetingelser, -procedurer og -rettigheder for tredjelandsstatsborgere, hvor medlemsstaterne selv træffer afgørelse om det antal tredjelandsstatsborgere, som de af økonomiske årsager lader rejse ind. Dog er forhandlingerne om det væsentligste forslag på dette område, nemlig en revision af direktivet om det blå EU-kort, i øjeblikket kørt fast. Kommissionen vil meget snart forelægge resultaterne af en omfattende evaluering ("formålstjenlighedsanalyse") af de retlige rammer for lovlig migration med henblik på yderligere høringer.

En række pilotprojekter om arbejdskraftmigration er i mellemtiden allerede iværksat eller under udarbejdelse. De er et vigtigt middel til at bane vejen for en ny tilgang til lovlig migration. Sådanne pilotprojekter giver mulighed for at afprøve og indføre nye strukturer og tilgange til mere effektiv styring af lovlig migration med centrale partnerlande. I visse projekter med deltagelse af Belgien og Litauen og Marokko og Nigeria kombineres manglen på kvalifikationer i IT-sektoren med en mulig reintegration ved afslutningen af projektet. Yderligere projektforslag fra Spanien og Frankrig i samarbejde med nordafrikanske lande er ved at blive evalueret. Disse specifikke projekter kommer oven i et regionalt program om lovlig migration, der omfatter Tyskland i mobilitetsordninger med udvalgte lande i Nordafrika, og som blev vedtaget i december 2018.

Integration er et vigtigt skridt i migrationsprocessen for at sikre, at kvalifikationerne og kompetencerne hos personer med ret til ophold anvendes og udvikles til alles bedste, men også for at sikre inklusive og sammenhængende samfund. Vellykket integration af tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold har således afgørende betydning for, at migrationen kan fungere både økonomisk og socialt — i betragtning forskellene mellem tredjelandsstatsborgere og EU-borgere, når det kommer til beskæftigelse, fattigdom og adgang til centrale tjenester som f.eks. uddannelse og sundhedspleje. Støtte til integration af tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold og personer med migrantbaggrund er et særlig vigtigt punkt i den foreslåede flerårige finansielle ramme for 2021-2027[45]. Foranstaltninger med overordnet fokus på de tidlige integrationsfaser vil omfatte grundlæggende sprogundervisning, samfundsorientering og one-stop-shop-rådgivningscentre[46]. Andre typer

[45] Med Kommissionens forslag indføres fælles bestemmelser for syv fonde, som bør sikre bedre synergier og derfor mere effektivitet, når det gælder om at integrere tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold og personer med migrantbaggrund.

[46] Hovedsagelig inden for rammerne af Asyl- og Migrationsfonden. Andre foranstaltninger vil omfatte bistand på områder som f.eks. boliger og sundhedspleje og foranstaltninger til at fremme interaktion med værtssamfund.

foranstaltninger omfatter mere systematisk integration på arbejdsmarkedet[47] og social inklusion af tredjelandsstatsborgere og personer med migrantbaggrund[48].

Et andet vigtigt aspekt er forebyggelse og bekæmpelse af udnyttelse af arbejdskraft, som også udgør en pullfaktor for irregulær migration. EU-lovgivningen forbyder beskæftigelse af tredjelandsstatsborgere med irregulært ophold, herunder personer under udnyttende arbejdsforhold, og stiller krav til minimumsstandarder for at forebygge, afsløre og sanktionere overtrædelser.

Næste vigtige skridt
• Kommissionen vil færdiggøre den omfattende evaluering ("***formålstjenlighedsanalyse***") af de gældende retlige rammer for lovlig migration og indlede høring af interesserede parter om resultaterne. • Medlemsstaterne bør med støtte fra EU styrke ***pilotprojekter om lovlig migration*** via øget støtte til nye projekter og skabelse af synergier mellem medlemsstaternes eksisterende projekter. • Europa-Parlamentet og Rådet bør sikre støtte til ***integrationsforanstaltninger i den næste flerårige finansielle ramme***. • EU bør benytte de nye finansieringsprogrammer som en mulighed for at sikre en bedre koordinering, matchning af kvalifikationer og overvågning af ***integrationsforanstaltninger***, som gennemføres på tværs af medlemsstaterne.

[47] Heri indgår arbejdsbaseret sprogundervisning, erhvervsuddannelsesprogrammer, foranstaltninger til støtte for selvstændig erhvervsvirksomhed, fremme af kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet, social inklusion osv. i henhold til de specifikke målsætninger, der er fastsat i lovgivningsforslaget om Den Europæiske Socialfond Plus.

[48] Navnlig gennem øremærkningen på 25 %, som er foreslået til social inklusion under Den Europæiske Socialfond Plus. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling kan også yde støtte til investeringer i nye modtagelsesfaciliteter og socialt boligbyggeri samt fornyelse af nedslidte byområder og landdistrikter.

V. KONKLUSION

En støt stigning i migrationspresset og risikoen for ustabilitet uden for EU's grænser vil føre til, at migration også i fremtiden vil være en af EU's største udfordringer. Det er derfor vigtigt, at EU råder over de værktøjer, som vil være nødvendige i de kommende år: et tæt partnerskab med oprindelses- og transitlande, de fornødne finansielle ressourcer og retlige rammer samt operationel kapacitet, der korrekt afspejler balancen mellem solidaritet og ansvar, som skal være kernen i EU's samlede tilgang. Kommissionen er af den opfattelse, at vedtagelsen af dens forslag om en reform af det europæiske asylsystem og om en opgradering af den europæiske grænse- og kystvagt samt sikringen af tilstrækkelige midler i den næste flerårige finansielle ramme — uden at give slip på ambitionsniveauet — er den rette vej frem, hvis EU skal kunne løfte udfordringen.

Det er helt afgørende med en samlet tilgang, der omfatter tiltag i samarbejde med partnere uden for EU, ved de ydre grænser og i EU. Der er en klar sammenhæng mellem stærke grænse- og migrationspolitikker og vores evne til at bevare fordelene ved Schengenområdet. I øjeblikket har seks Schengenstater indført kontrol ved de indre grænser[49]. Kommissionen har redegjort for, hvordan sikkerheden kan styrkes gennem forholdsmæssigt afpasset politikontrol og -samarbejde, uden at det kræver grænsekontrol, samt foreslået at ændre reglerne for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser[50]. Under hensyntagen til alle de bestræbelser, der er gjort for at styrke forvaltningen af de ydre grænser, og i betragtning af, at antallet af irregulære indrejser er blevet reduceret, er tiden nu inde til at gøre status over situationen for at fjerne kontrollen ved de indre grænser og genoprette et velfungerende Schengenområde.

De fire år, der er gået siden vedtagelsen af den europæiske dagsorden for migration, har vist, at situationen kræver løbende, beslutsom handling inden for alle aspekter af den samlede tilgang. Konklusionen er, at fælles handling og fælles bestræbelser fra medlemsstaternes og EU's side — i tæt samarbejde med partnere uden for EU — har skabt resultater og er den eneste måde, hvorpå vi kan opnå bedre migrationsstyring og sikre, at EU's værdier fortsat udgør hjørnestenen i vores migrationspolitik. Det er, hvad EU's borgere forventer af Den Europæiske Union.

[49] Østrig, Tyskland, Danmark, Sverige og Norge som følge af bl.a. migrationskrisen og sekundære bevægelser og Frankrig som følge af hovedsagelig terrortrusler.

[50] C(2017) 3349 final af 12.5.2017 og C(2017) 6560 final af 27.9.2017 samt COM(2017) 571 final af 27.9.2017.