



Bruxelles, den 12.3.2024
COM(2024) 126 final

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

Den rette balance på migrationsområdet - en tilgang, der er både retfærdig og beslutsom

I. INDLEDNING

Migration er en europæisk udfordring, der kræver en europæisk reaktion. Det er den dyrekøbte erfaring, Europa har gjort sig. Flygtningekrisen i 2015 og andre udfordringer ved EU's forskellige ydre grænser har afdækket manglerne i EU's forældede og ufuldstændige migrations- og asyllovgivning. Disse udfordringer viste også, hvor komplekst det er at håndtere en situation, der påvirker medlemsstaterne på forskellige måder, og hvor én medlemsstats foranstaltninger har konsekvenser for de andre medlemsstater. De har desuden vist, at migration er en global realitet, som kun kan håndteres effektivt ved at samarbejde med vores partnere rundt om i verden.

Da **von der Leyen-Kommissionen** tiltrådte, satte den sig for at fastsætte en ny, holdbar europæisk ramme for migrationsstyring: En ramme til håndtering af den indbyrdes afhængighed mellem medlemsstaterne, som sikrer en passende løsning og giver europæerne mulighed for at have tillid til, at migrationen styres på en effektiv og human måde i overensstemmelse med vores værdier.

Det var hensigten med **pagten om migration og asyl**, som udgør et omfattende sæt lovgivningsreformer. Fire år senere baner den politiske aftale, der er indgået mellem Europa-Parlamentet og Rådet om disse reformer, vejen for en retfærdig, effektiv og bæredygtig migrationsstyring på lang sigt. Et system, hvor alle EU-medlemsstaterne har den fornødne fleksibilitet til at tackle deres udfordringer, samtidig med at ingen lades i stikken i en presset situation.

Det udgør en **vigtig milepæl**. I de seneste fire år har en række nye og tilbagevendende udfordringer imidlertid påvirket EU og dets medlemsstater. Denne periode har været præget af en konstant indsats for **hurtigt at imødekomme de umiddelbare behov** gennem en operationel og målrettet indsats. Trods det fortsatte og tiltagende pres på forskellige migrationsruter har EU formået at udvise den smidighed, der er nødvendig for at imødegå og navigere i komplekse udfordringer. EU har navnlig stået stærkt og forenet med hensyn til at forsvare sine ydre grænser mod det belarusiske og det russiske regimes instrumentalisering af mennesker. Det gjorde EU ved at anlægge en principbaseret og human tilgang i forbindelse med dem, der flygtede som følge af Ruslands krig mod Ukraine, og i forbindelse med det store antal evakueringer af afghanske statsborgere til medlemsstaterne og de vedvarende genbosætningsbestræbelser. EU har herved vist, at Europa er et kontinent, man kan regne med, og hvor der er garanti for beskyttelse af dem, der har behov for det, og EU har påtaget sig sin rolle som global aktør.

Denne tostrengede tilgang med at gennemføre **bæredygtige strukturelle reformer** kombineret med en **målrettet operationel indsats** er, hvad der har gjort det muligt for Europa at komme videre efter tidligere splittelse og konsolidere en fælles tilgang til migrationsstyring og grænseforvaltning. Fremadrettet er det nødvendigt fortsat at kombinere de to strenge: migration er ikke et overgangsfænomen, og alt tyder på, at migration fortsat vil være et meget aktuelt emne, der vil dominere den politiske dagsorden fremover. En velstyret og lovlig migration kan udgøre en chance for de europæiske samfund og økonomier, bl.a. for at afhjælpe manglen på arbejdskraft, og samtidig afholde mennesker fra irregulær migration.

Selv om de lovgivningsmæssige reformer vil have en transformerende virkning, vil dette ikke ske øjeblikkeligt, og systemet kan aldrig være fuldt beskyttet mod potentielle udfordringer. Den afgørende forskel er imidlertid, at EU nu har styrket den dynamiske og fælles EU-tilgang til migration. Som følge heraf er EU's medlemsstater nu bedre rustet end nogensinde før til at klare konstant skiftende og komplekse udfordringer, samtidig med at de handler i fællesskab på en retfærdig og beslutsom måde.

I denne meddelelse ses der tilbage på de seneste fire års resultater og fremskridt. Der redegøres for de umiddelbare prioriteter for at gennemføre det, der er blevet aftalt, og der ses på områder, hvor der er behov for en yderligere indsats for at supplere det nye system.

II. EN NY RETLIG RAMME

Den historiske politiske aftale om pagten om migration og asyl mellem Europa-Parlamentet og Rådet udgør et vendepunkt. Den vil give EU et stærkt retsgrundlag for at styre migrationen på en overordnet og integreret måde. De elleve¹ indbyrdes forbundne retsforskrifter vil sikre en kollektiv tilgang til at sikre vores ydre grænser bedre, skabe et retfærdigt og mere effektivt system for solidaritet og ansvar samt sikre effektive asylprocedurer med bedre beskyttelse af dem, der har behov for det.

1. Pagten vil medføre følgende ændringer

Sikrere ydre grænser

Alle irregulære migranter vil blive registreret og underlagt screening vedrørende identitet, sikkerhed og sundhed. Efter at der er foretaget en screening af migranterne, vil det være obligatorisk at anvende grænseproceduren på dem, der efter al sandsynlighed ikke har behov for beskyttelse, udgør en sikkerhedsmæssig risiko eller vildleder myndighederne. Hver medlemsstat skal have den nødvendige kapacitet til at huse et vist antal asylansøgere under passende forhold i det tidsrum, proceduren varer. Der vil gælde stærke retlige garantier, og uledsagede mindreårige vil blive undtaget fra grænseproceduren, medmindre de udgør en sikkerhedstrussel. Alle medlemsstaterne skal sikre en uafhængig overvågning af, at de grundlæggende rettigheder overholdes.

Ved at sikre de ydre grænser for at kontrollere migranter, der ankommer på irregulær vis, begrænser vi enhver videre sekundær bevægelse og garanterer en af de mest værdsatte rettigheder for EU-borgere, nemlig retten til at færdes inden for Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser. Ved at sikre hurtig tilbagesendelse af dem, der er blevet afvist i forbindelse med grænseproceduren, sender vi et klart signal om, at vi i forbindelse med det nye europæiske system ikke vil tolerere misbrug.

Desuden vil EU få en specifik retlig ramme for håndtering af krisesituationer, herunder instrumentalisering: Et nyt retligt instrument vil skabe en stabil og forudsigelig ramme på EU-plan for håndtering af krisesituationer og indeholde en styrket solidaritetskomponent, der sikrer, at alle den pågældende medlemsstats behov opfyldes. I forbindelse med de undtagelser, der gælder for at tage højde for særlige situationer med instrumentalisering, vil medlemsstaterne have solide og målrettede midler til at beskytte de ydre grænser, samtidig med at adgangen til asyl og overholdelsen af de grundlæggende rettigheder fortsat sikres.

Hurtige og effektive asyl- og tilbagesendelsesprocedurer med stærkere individuelle garantier

¹ Forordningen om screening ved grænserne og forordningen om ændring af denne forordning for at lette screeningen (ECRIS-TCN), forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring, forordningen om asylproceduren (proceduren for tilbagesendelse ved grænsen er blevet til en selvstændig retsakt), forordningen om håndtering af krisesituationer på migrations- og asylområdet (hvori der er indarbejdede bestemmelser om instrumentalisering), Eurodacforordningen, direktivet om en modtagelsesforhold, kvalifikationsforordningen, forordningen om indførelse af en genbosætningsramme, forordningen om oprettelse af Den Europæiske Unions Asylagentur, direktivet om en kombineret tilladelse og direktivet om det blå kort.

Med de nye regler vil der blive indført mere effektive asylprocedurer med kortere frister og strengere regler for uberettigede eller gentagne ansøgninger. EU vil få mulighed for at have lister over sikre tredjelands og sikre oprindelseslande, som vil blive anvendt sammen med nationale lister. Sideløbende med disse strengere regler vil der gælde vigtige garantier for enkeltpersoners rettigheder, herunder gratis juridisk rådgivning i forbindelse med alle procedurer, med særlig vægt på sårbare grupper, herunder uledsagede mindreårige og familier med børn. De nye forpligtelser i alle retsakterne vil sikre, at der hurtigt udpeges en repræsentant for uledsagede børn, som skal varetage deres tarv.

De nye regler vil øge konvergensen mellem medlemsstaterne med hensyn til, hvem der er berettiget til flygtningestatus, og hvad angår kvaliteten af modtagelsesforholdene. Blandt de EU-dækkende standarder for modtagelsesforhold vil være tidligere adgang til arbejdsmarkedet, bedre adgang til uddannelse for mindreårige migranter og beskyttelse af sårbare personer. Samtidig vil medlemsstaternes beredskab med hensyn til at sikre en effektiv forvaltning af deres modtagelsessystemer blive øget. Der er ligeledes opnået enighed om mere harmoniserede fælles kriterier for tildeling af international beskyttelse, som præciserer modtagernes rettigheder og forpligtelser. EU's fuldt udbyggede Asylagentur råder over nye værktøjer til at hjælpe medlemsstaterne med at skabe større konvergens, hvad angår asyl- og modtagelsespraksis. Agenturets nye overvågningsmekanisme vil gøre det muligt for det at overvåge den operationelle og tekniske anvendelse af den nye retlige ramme.

Et retfærdigt og mere effektivt system for solidaritet og ansvarlighed

For første gang vil Unionen have en permanent solidaritetsmekanisme, der sikrer, at ingen medlemsstater, der er under pres, lades i stikken, og at alle bidrager. Medlemsstaterne skal støtte hinanden og udvise solidaritet, når det drejer sig om mennesker (omfordeling eller udligning i tilfælde af sekundære bevægelser) samt yde operationel støtte og finansielle bidrag, herunder til projekter i tredjelands. Medlemsstaterne vælger på grundlag af en obligatorisk fordelingsnøgle, hvilken type solidaritet de ønsker at udvise. Solidaritetsbidrag kan øremærkes til medlemsstater, der i kølvandet på eftersøgnings- og redningsoperationer oplever, at der ankommer et betydeligt antal migranter.

Reglerne om, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, er blevet skærpet: Der er tilføjet et nyt ansvarskriterium for eksamensbeviser, og de familierelaterede kriterier er blevet styrket. Nye regler vedrørende ophør af flygtningestatus vil skabe mere balance, hvad angår ansvaret for ansøgninger, der behandles af den første indrejsemedlemsstat ved brug af grænseproceduren. I tilfælde af sekundære bevægelser vil overførslen af personer tilbage til den ansvarlige medlemsstat også blive mere effektiv.

Systemet vil omfatte effektive regler med henblik på at opdage og forebygge sekundære bevægelser. For eksempel det forhold, at det kun er i den ansvarlige medlemsstat, at alle elementer af de materielle modtagelsesforhold vil blive stillet til rådighed. De nye regler begrænser også muligheden for at bringe flygtningestatus til ophør eller flytte ansvaret fra en medlemsstat til en anden, hvilket forhindrer ansøgeren i at vælge, hvilken medlemsstat der skal være ansvarlig for behandlingen af ansøgningen.

Den opgraderede fælles Eurodacdatabase vil støtte gennemførelsen af de nye politikker for asyl, genbosætning, midlertidig beskyttelse og tilbagesendelse. Databasen vil også hjælpe medlemsstaterne med at opdage og håndtere sekundære bevægelser.

2. Gennemførelse af pagten

Hvor effektiv denne nye retlige ramme bliver, vil afhænge af gennemførelsen og håndhævelsen af den. Dette indebærer gennemførelse og anvendelse af ny lovgivning, ny eller opgraderet infrastruktur, nye systemer og øget finansiel programmering. Kommissionen vil støtte medlemsstaternes forberedelser med midler, mangelanalyse, overvågning og yderligere støtte fra EU-agenturer. Det er vigtigt, at de to år, indtil pagten træder i kraft, anvendes fornuftigt.

Kommissionen har påbegyndt forberedelserne til gennemførelsen og operationaliseringen af pagten. Senest i juni 2024 vil Kommissionen fremlægge en **fælles gennemførelsesplan**, der udstikker kursen videre frem. Den vil indeholde en køreplan, en tidsplan og milepæle for EU's og medlemsstaternes foranstaltninger. I planen vil der blive redegjort for manglerne og de operationelle skridt, der er nødvendige for at sikre, at alle medlemsstaterne har den retlige og operationelle kapacitet, der er nødvendig for med positivt resultat at kunne begynde at anvende den nye lovgivning senest i 2026.

I overensstemmelse med pagtens logik skal dette arbejde i hver medlemsstat ske inden for rammerne af en strategisk tilgang til migrationsstyring og asylforvaltning på nationalt plan. Alle medlemsstaterne vil skulle træffe foranstaltninger for at være klar til at gennemføre pagten, men ikke alle står over for de samme udfordringer. Kommissionens gennemførelsesplan vil indeholde landespecifikke mangelanalyser, der kan danne grundlag for medlemsstaternes udarbejdelse af deres egne **nationale gennemførelsesplaner**. Medlemsstaterne vil også skulle udforme nationale strategier, som derefter vil danne grundlag for en femårig europæisk strategi for asylforvaltning og migrationsstyring, som Kommissionen skal udarbejde senest 18 måneder efter de nye reglers ikrafttræden.

En vigtig fælles prioritet for de kommende to år vil være at sikre, at det lykkes at gennemføre en effektiv overgang. EU vil via Kommissionen og EU-agenturerne yde **teknisk, operationel og finansiel støtte**. Med hensyn til finansieringen er der et betydeligt rammebeløb til rådighed, der suppleres af de midler, der bliver til rådighed som følge af den kommende midtvejsevaluering af de eksisterende programmer inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF) og instrumentet for grænseforvaltning og visa (IGFV) samt de yderligere 2 mia. EUR fra midtvejsrevisionen af den flerårige finansielle ramme, der er øremærket til at støtte gennemførelsen af pagten.

III. MÅLRETTET OPERATIONEL INDSATS

Samtidig med at EU-institutionerne og medlemsstaterne har tilstræbt at være arkitekterne bag denne nye retlige ramme, har de også arbejdet hårdt som brandslukkere i forbindelse med en række nye og tilbagevendende udfordringer.

I den forbindelse har EU udvidet sin vifte af værktøjer for at afværge og forhindre irregulære bevægelser og smugling af migranter, men også for at reagere på skiftende migrationsmønstre, efterhånden som de opstår. En række forbedringer i de seneste år har gjort EU bedre rustet og forberedt til at håndtere den daglige migrationsstyring og ekstraordinære og uventede udfordringer.

1. En tilgang, der omfatter hele ruten

En af de vigtigste nyskabelser i de seneste år har været at flytte fokus i retning af en tilgang, der omfatter hele ruten, med henblik på at håndtere bevægelser, der består af en blanding af flygtninge og migranter, under hensyntagen til hele spektret af situationer, som disse mennesker måtte befinde sig i, og håndtere disse udfordringer sammen med oprindelses- og transitlande.

Kommissionen har udarbejdet **fire EU-handlingsplaner** med henblik på en kollektiv operationel indsats. De fokuserer på henholdsvis Vestbalkanruten, den centrale Middelhavsroute, den vestlige Middelhavsroute og Atlanterhavsruten samt den østlige Middelhavsroute. Handlingsplanerne indeholder en række foranstaltninger, som nu enten allerede er afsluttet eller er ved at blive gennemført fuldt ud. Denne mere målrettede og koordinerede tilgang har takket være en bred vifte af foranstaltninger på kort og mellemlang sigt øget Unionens reaktionsdygtighed og smidighed over for nye udfordringer.

I EU's handlingsplaner tages der hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for hver rute, og de styrker EU's støtte til de medlemsstater, der er udsat for migrationspres, og til partnerlande, også gennem EU-agenturenes arbejde, ved hjælp af foranstaltninger til at mindske irregulær og usikker migration.

Den enestående merværdi ved denne tilgang har været, at indsatsen fokuseres på prioriterede foranstaltninger, og at der sikres en konsekvent opfølgning heraf, samtidig med at der trækkes på hele spektret af politiske og operationelle værktøjer, som EU har til rådighed.

EU's handlingsplaner

I **EU's handlingsplan for det centrale Middelhavsområde**, der blev vedtaget i november 2022, foreslås der 20 foranstaltninger, herunder styrkelse af grænseforvaltningen og migrationsstyringen i vigtige nordafrikanske lande, navnlig Tunesien, Egypten og Libyen, udvidelse af EU-agenturenes tilstedeværelse i regionen og operationalisering af Team Europe-initiativet for den centrale Middelhavsroute. Denne plan blev i september 2023 også suppleret med en særlig 10-punktsplan for Lampedusa.

I **EU's handlingsplan for Vestbalkan**, der blev vedtaget i december 2022, fastlægges der 20 operationelle foranstaltninger, der er struktureret under fem søjler: 1) styrkelse af grænseforvaltningen langs ruterne 2) hurtige asylprocedurer og yderligere modtagelseskapacitet 3) bekæmpelse af migrantsmugling 4) styrkelse af samarbejdet om tilbagetagelse og tilbagesendelse og 5) tilpasning af visumpolitikken. Handlingsplanen har styrket samarbejdet om migrationsstyring og grænseforvaltning med partnere langs Vestbalkanruten.

I **EU's handlingsplan for den vestlige Middelhavsroute og Atlanterhavsruten**, der blev vedtaget i juni 2023, fokuseres der på at styrke de operationelle foranstaltninger vedrørende eftersøgning og redning, forebyggelsen af irregulære udrejser, beskyttelsen af grænserne og tilbagesendelsesprocedurerne samt arbejdskraftmigrationen. Tilgangen, der omfatter hele ruten, har fremmet samarbejdet med Marokko, Mauretanien, Senegal, Elfenbenskysten og Gambia. Der fokuseres bl.a. på styrkelse af kapaciteten, intensivering af aktiviteter til bekæmpelse af smugling, grænseforvaltning, beskyttelse og arbejdskraftmigration samt håndtering af de udfordringer, der opstår som følge af sikkerhedsproblemer i Sahel.

I **EU's handlingsplan for den østlige Middelhavsroute**, der blev vedtaget i oktober 2023, fokuseres der på forebyggelse af irregulære udrejser, bekæmpelse af migrantsmugling og sikring af lovlige migrationsveje. Derudover omfatter den også en styrkelse af samarbejdet med oprindelses- og transitlande i Asien og Afrika. Blandt aktiviteterne til styrkelse af en effektiv grænseforvaltning langs ruten var støtte til grænseforvaltningskapaciteten ved Tyrkiets østlige grænser og EU's ydre land- og søgrænser. Det er fortsat afgørende at sikre en fuldstændig og effektiv gennemførelse af erklæringen fra EU og Tyrkiet og tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet.

2. Styrkelse af forvaltningen af de ydre grænser

EU har arbejdet ihærdigt for gradvis at forbedre forvaltningen af EU's ydre grænser. De teknologiske fremskridt er blevet ledsaget af en revision af den måde, hvorpå EU-medlemsstaterne udveksler oplysninger om grænseforvaltning.

For at forbedre forståelsen af de skiftende migrations- og sikkerhedsmæssige udfordringer ved grænserne har Kommissionen arbejdet tæt sammen med medlemsstaterne og agenturerne om at udvikle en fælles EU-situationsbevidsthed. Siden 2021 har det opgraderede **europæiske grænseovervågningssystem (Eurosur)** givet de nationale myndigheder et ajourført og udtømmende billede af situationen ved EU's ydre grænser. Det giver medlemsstaterne mulighed for at udveksle oplysninger med hinanden, med Frontex og med nabolandene.

Som reaktion på stigningen i antallet af irregulære indrejser er arbejdet med **planen for beredskab og krisestyring på migrationsområdet** blevet intensiveret for på et tidligere tidspunkt at opdage og overvåge tendenser i migrationen i retning af områder, der giver anledning til bekymring hos medlemsstaterne, og sikre detaljerede analyser og informationsudveksling for derved at hjælpe med at foregribe nyt pres på de ydre grænser.

Bestræbelserne for at skabe en omfattende og effektiv situationsbevidsthed stopper imidlertid ikke ved EU's ydre grænser. Det er afgørende at have et tæt samarbejde og partnerskab med nabolande og partnerlande. Der er opnået meget i løbet af denne mandatperiode, herunder 17 aktive Frontex-samarbejdsordninger og 5 statusaftaler. Der er systematisk medtaget garantier for overholdelsen af de grundlæggende rettigheder. Der er i øjeblikket mere end 500 forbindelsesofficerer i tredjelande, der arbejder inden for rammerne af et fælles EU-netværk. Deres rolle er at indsamle og udveksle oplysninger, der er afgørende for at opbygge et fælles situationsbillede på europæisk plan.

En ny gylden standard for grænseforvaltning

EU har fortsat sine bestræbelser på at indføre det teknologisk mest avancerede grænseforvaltningssystem i verden. Det opgraderede visuminformationssystem vil være med til at lukke huller i sikkerhedsoplysningerne ved at sikre en bedre informationsudveksling mellem medlemsstaterne. Siden marts 2023 har det fornyede Schengeninformationssystem givet de nationale myndigheder mere fuldstændige og pålidelige oplysninger om mennesker med henblik på at forbedre sikkerheden og grænseforvaltningen.

2024 vil også udgøre en milepæl for lanceringen af interoperabilitetsrammen, som vil gøre det muligt at koble alle centrale informationssystemer sammen. Dette er afgørende for at lukke eventuelle eksisterende huller, der kan udnyttes af kriminelle, for hvem det ved hjælp af falske identiteter lykkes at undgå at blive opdaget. Den første byggesten, ind- og udrejsesystemet til registrering af rejsende fra tredjelande, sættes i drift til efteråret. Derefter følger kort tid efter ETIAS-systemet, der vedrører rejsetilladelser til rejsende, der er fritaget for visumpligt. Sammen med den nye Eurodacdatabase vil vi få fuldt overblik over, hvem der kommer ind i EU. Hvis det konstateres, at en person udgør en sikkerhedstrussel, vil vedkommende blive tilbageholdt eller sendt tilbage til sit oprindelsesland.

Øget operativ kapacitet ved de ydre grænser

I løbet af det seneste årti er EU's ydre grænser gradvist blevet styrket gennem indsættelse af medarbejdere fra EU-agenturer, som har støttet medlemsstaterne. Frontex har takket været sit styrkede mandat været i stand til bedre at støtte medlemsstaterne i forbindelse med forvaltningen af deres ydre grænser i overensstemmelse med den integrerede europæiske grænseforvaltning.

På nuværende tidspunkt er der indsat 2 650 grænse- og kystvagter fra det stående korps for at yde støtte til medlemsstaterne i forbindelse med ind- og udrejsekontrol, tilbagesendelsesoperationer og grænseovervågning. Det er vigtigt fortsat at støtte agenturet for at sikre, at det fuldt ud kan gennemføre sit mandat, herunder at have 10 000 grænse- og kystvagter i det stående korps senest i 2027. For at nå det mål er det nu afgørende, at Frontex, medlemsstaterne og Kommissionen gennemfører den handlingsplan, der ledsagede evalueringen af forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt. Sagkyndige fra EU-agenturer såsom EUAA, Europol, Frontex og Eurojust indsættes på centrale indrejsesteder for at hjælpe de nationale myndigheder med at identificere personer, der rejser ind i Unionen.

Nye pilotprojekter ved vigtige ydre grænser (mellem Bulgarien og Tyrkiet og mellem Rumænien og Serbien) har styrket forvaltningen af de ydre grænser, øget samarbejdet med nabolandene og sikret hurtige asyl- og tilbagesendelsesprocedurer. De giver allerede håndgribelige resultater – Bulgarien har f.eks. fordoblet sin kapacitet til at modtage medarbejdere fra Frontex' stående korps fra 124 til 264. På samme måde har der siden marts 2023 fundet over 400 fælles patruljeringer sted mellem Rumænien og Serbien, hvilket har bidraget til en vellykket forvaltning af Rumæniens ydre grænser til Serbien. Begge projekter er blevet forlænget ud over den indledende gennemførelsesperiode (marts-oktober 2023). På grundlag heraf vil **Bulgarien og Rumænien** integrere disse erfaringer i et langsigtet samarbejde for at fremme grænseforvaltningen og migrationsstyringen, og de har undertegnet **samarbejdsrammer** med henblik herpå. Disse vellykkede erfaringer kan danne grundlag for bredere samarbejdsrammer, herunder på regionalt plan.

Forbedret samarbejde ved søgrænserne

Siden i hvert fald midten af 1990'erne har tusindvis af mennesker hvert år passeret Middelhavet med båd for at forsøge at få asyl i eller migrere til Europa, hvilket har medført, at antallet af omkomne blandt migranter i Middelhavet er steget i de seneste år. Forvaltningen af denne 46 000 km lange kystlinje kræver øget samarbejde mellem alle aktører for at sikre, at der reddes liv.

EU's medlemsstater gennemfører vidtrækkende redningsoperationer for at forhindre tab af menneskeliv til søs, som gennem årene er blevet understøttet af den europæiske grænse- og kystvagts operationer til søs. De fortsatte ilandsætninger af reddede migranter på kysten i visse EU-lande som følge af både nationale og private operationer har imidlertid en betydelig indvirkning på disse landes asyl-, migrations- og grænseforvaltningssystemer.

I henhold til folkeretten er der pligt til at yde bistand til personer i havsnød. Europa-Kommissionen har ingen formel rolle i forbindelse med koordineringen af eftersøgnings- og redningsoperationer eller i fastlæggelsen af et sikkert sted for ilandsætning af reddede personer, da dette henhører under medlemsstaternes nationale kompetence. Kommissionen fortsætter imidlertid med at fremme et mere strukturelt samarbejde på dette område, navnlig gennem **den europæiske kontaktgruppe for eftersøgning og redning**, der blev oprettet i 2021 som en platform for struktureret dialog mellem EU's medlemsstater, associerede Schengenlande og andre relevante interessenter om gennemførelsen af de retlige rammer og udviklingen i eftersøgnings- og redningspraksis.

EU's medlemsstater er ikke de eneste, der grænser op til Middelhavet, og indsatsen er blevet intensiveret for at få tredjelande i Nordafrika til at påtage sig en del af ansvaret for at forhindre tab af menneskeliv til søs. EU har ydet finansiel støtte til **at sikre ekspertise, udstyr og uddannelse** samt kapacitetsopbygning i centrale organer såsom det mobile maritime redningskoordinationscenter i Libyen. Der er sammen med radar- og kommunikationssystemer blevet leveret eftersøgnings- og redningsfartøjer til Libyen og motorer og reservedele til

Tunesien til vedligeholdelse af 17 både, der anvendes af kystvagten. Udstyret suppleres med uddannelse: Dette omfatter anvendelse af Den Internationale Organisation for Migrations principper for "humanitær grænseforvaltning" for at fremme en menneskerettighedsbaseret tilgang til grænseforvaltning i Egypten og uddannelse i menneskerettighederne og overvågning af overholdelsen heraf for det libyske indenrigsministerium og libyske grænsevagter. Det kommende arbejde omfatter et uddannelsesakademi i Libyen og udvikling af en læseplan for personale i Tunesien. Alle EU-finansierede migrationsrelaterede programmer overvåges nøje, herunder gennem ekstern evaluering, og det uafhængige overvågningssystem, der allerede er indført for Libyen, vil blive yderligere styrket andre steder i Nordafrika for at føre tilsyn med gennemførelsen, herunder overholdelse af menneskerettighederne.

Størstedelen af EU's indsats for at håndtere passager af søgrænserne har vedrørt forebyggelse af irregulære udrejser – gennem en kombination af bekæmpelse af migrantsmugling, håndtering af de grundlæggende årsager til irregulær migration i oprindelses- og transitlande, omfattende oplysningskampagner for at informere om livsfaren ved at krydse Middelhavet i båd, og tilvejebringelse af troværdige alternativer til lovlig migration. Et forbedret tilbagesendelsessystem og øget samarbejde om tilbagetagelse med tredjelande virker også som et stærkt afskrækkende middel til at få migranter til at afholde sig fra irregulære passager til søs.

Pagten vil udgøre en anden del af løsningen. I den nye lovgivning tages der højde for de særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med tredjelandsstatsborgere, der ankommer efter eftersøgnings- og redningsoperationer. Den nye solidaritetsramme vil navnlig sikre, at presset fra disse grupper ikke i uforholdsmæssig grad bæres af Middelhavslandene alene. For at håndtere de komplekse realiteter i Middelhavsområdet kræves der ikke desto mindre en fortsat indsats fra alle aktørers side, både for at mindske smuglernes råderum og for at sætte en stopper for de unødvendige tab af menneskeliv.

3. Målrettet indsats mod de kriminelle netværk, der smugler migranter

Mere end 90 % af de irregulære migranter ankommer til EU med hjælp fra smuglere. Kriminelle organisationer opnår enorme fortjenester ved at bringe menneskers liv i fare under de farlige rejser. Irregulære migranter står derefter over for en usikker tilværelse og risiko for yderligere udnyttelse. I talen om Unionens tilstand 2023 opfordrede kommissionsformand Ursula von der Leyen til at styrke alle de redskaber, som EU har til rådighed, for effektivt at bekæmpe smugling af migranter.

I **pakken til bekæmpelse af migrantsmugling**² fra november 2023 foreslog Kommissionen at ajourføre den 20 år gamle retlige ramme, definere den strafbare handling at smugle migranter og øge straffene. Forslagene vil også styrke EU's forvaltningspraksis, hvad angår migrantsmugling, og styrke Europols rolle og samarbejdet mellem agenturerne i forbindelse med bekæmpelsen af migrantsmugling. En styrkelse af Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling med permanent udstationerede forbindelsesofficerer, herunder fra Eurojust, vil medføre en markant ændring af Europols kapacitet til at støtte medlemsstaternes operationer og undersøgelser på stedet.

Sideløbende hermed blev der lanceret en **global alliance til bekæmpelse af migrantsmugling** med en opfordring til at handle. De vigtigste indsatsområder vedrører forebyggelse af, at mennesker bliver ofre for menneskesmuglere, ved hjælp af en styrket grænseforvaltning, oplysningskampagner og et nyt fokus på de digitale aspekter af menneskesmugling;

² Opsummeret i [EU stepping up the fight against migrant smuggling \(europa.eu\)](https://europa.eu).

bekæmpelse af smugling ved hjælp af en koordineret retshåndhævelse og sikring af, at udbytte fra kriminelle aktiviteter beslaglægges; og håndtering af de grundlæggende årsager til irregulær migration ved at støtte adgangen til uddannelse af høj kvalitet, skabelse af bæredygtige økonomiske muligheder og anstændige job samt tilvejebringelse af flere lovlige alternativer, der kan fjerne incitamentet til irregulære udrejser. I løbet af 2024 vil der blive afholdt særlige ekspertmøder om disse spørgsmål.

Dette arbejde bygger på den fornyede **handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter** (2021-2025), som åbnede nye muligheder for samarbejde med partnerlande på dette område gennem målrettede og skræddersyede operationelle partnerskaber om bekæmpelse af migrantsmugling. Disse partnerskaber supplerer det arbejde, der allerede er i gang gennem Europols **operationelle taskforcer**, navnlig langs den centrale Middelhavsroute.

Ved hjælp af målrettede og skræddersyede **operationelle partnerskaber om bekæmpelse af migrantsmugling** med partnerlande, medlemsstater og FN-agenturer bekæmpes migrantsmugling på vigtige lokaliteter. Det første partnerskab blev indledt med Marokko i juli 2022 og åbnede døren for et tættere samarbejde med Frontex og Europol, som kan omfatte en aftale om samarbejdsordninger samt udsendelse af en forbindelsesofficer. Det operationelle partnerskab med Tunesien, der blev opnået enighed om i april 2023, omfatter forhandlinger om en samarbejdsordning med Europol og yderligere samarbejde med Cepol og vil blive suppleret af et program med et budget på 18 mio. EUR til bekæmpelse af migrantsmugling og menneskehandel i Tunesien. I november 2022 blev der indledt et regionalt operationelt partnerskab med landene på Vestbalkan, som i juni 2023 blev fulgt op af et regionalt program til bekæmpelse af smugling med et budget på 36 mio. EUR. Det større fokus på at støtte retshåndhævelse og retligt samarbejde om bekæmpelse af kriminelle netværk og trække på EU-midler og EU-agenturernes knowhow for at øge grænseforvaltningskapaciteten har allerede ført til flere efterforskninger, anholdelser og retsforfølgninger.

Ud over de operationelle partnerskaber om bekæmpelse af smugling gør Kommissionen en indsats gennem bilateralt og regionalt operationelt samarbejde om bekæmpelse af migrantsmugling i Afrika og Asien. Dette samarbejde omfatter støtte til retshåndhævelse og retsligt samarbejde, kapacitetsopbygning inden for forvaltning af land- og søgrænser samt informations- og bevidstgørelseskampagner. I foråret 2023 blev der iværksat EU-finansierede **oplysningskampagner** for at advare migranter om farerne ved at modtage hjælp fra menneskesmuglere. Kampagnerne var rettet mod oprindelses- og transitlande langs de vigtigste migrationsruter, herunder Nigeria, Tunesien, Marokko, Senegal, Gambia, Pakistan og Irak.

Migrantsmuglingen foregår ofte via etablerede internationale rejseruter. Kommissionen vedtog i juni 2023 en værktøjskasse til bekæmpelse af **brugen af kommercielle transportmidler** til at lette den irregulære migration til EU. Den omfatter en række operationelle og diplomatiske foranstaltninger til at bekæmpe det stigende misbrug af kommercielle transportmidler blandt kriminelle netværk, der er involveret i migrantsmugling. Værktøjskassen er blevet taget i brug for at danne ramme for drøftelser med partnerlande (Tyrkiet og Pakistan) og bidrager derved til at nedbringe antallet af irregulære indrejser i EU, navnlig i Cypern.

Når migranter først kan komme tættere på EU ved at udnytte lovlige **visumfrie ordninger** i EU's nabolande, bliver det lettere at smugle dem ind i EU. Krav om tilpasning til EU's visumfrie ordninger kan være med til at mindske sådanne muligheder for menneskesmuglere. Et samordnet initiativ, der understregede den gensidige interesse i at sikre en tilpasning af visumpolitikken til EU's visumpolitik, og som blev gennemført af Kommissionen og medlemsstaterne, gav betydelige resultater i landene på Vestbalkan i 2022 og 2023. For yderligere at mindske denne sårbarhed har Kommissionen foreslået, at mulighederne for at træffe foranstaltninger på dette område skal styrkes ved at ændre mekanismen til suspension af

visumfritagelse, så den kommer til at omfatte manglende tilpasning af visumpolitikken som en ny grund til at suspendere visumfri indrejse.

I de kommende måneder og år vil det være afgørende, at **den lovgivningsmæssige værktøjskasse** vedrørende smugling, som Kommissionen har foreslået for at håndtere centrale udfordringer, **færdiggøres**. Dette omfatter forslagene om at muliggøre en mere effektiv forfølgelse og retsforfølgning af migrantsmuglere. Der vil også blive fokuseret mere på den kollektive opfølgning på opfordringen til at handle med henblik på at skabe en global alliance til bekæmpelse af migrantsmugling. Det første møde i den tematiske ekspertgruppe med fokus på digital smugling er planlagt til april 2024 og vil fokusere på samarbejdet med udbydere af onlinetjenester og private virksomheder om at tackle onlinedimensionen af migrantsmugling. Danmark er i maj vært for en konference om gensidige partnerskaber, som vil udgøre en vigtig mulighed for at gøre status og drøfte, hvad de næste skridt skal være. Et styrket praktisk samarbejde mellem EU-agenturer, medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og eksterne partnere vil være fundamentet for indsatsen mod de kriminelle bander bag migrantsmugling.

4. Større standhaftighed med hensyn til tilbagesendelser

Mere effektive tilbagesendelser indgår som en vigtig del af EU's reaktion på irregulær migration og mindsker også incitamenterne for dem, der overvejer indrejse på ulovlig vis. Oprettelsen af et effektivt og fælles EU-system for tilbagesendelser udgør en central søjle i pagten om migration og asyl, og dette bekræftes også i EU-strategien for frivillig tilbagevenden og reintegration.

Det kræver i første omgang effektive systemer i medlemsstaterne til gennemførelse af afgørelser om tilbagesendelse. EU har støttet medlemsstaterne i denne proces med både finansiering og operationel støtte fra de relevante EU-agenturer. På nuværende tidspunkt er det dog fortsat under en ud af fem afgørelser om tilbagesendelse, der reelt gennemføres.

Styrkelse af tilbagesendelsesaktioner og gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse

Der er nu etableret særlige strukturer, der skal yde målrettet støtte til medlemsstaterne. I tæt samarbejde med netværket på højt plan for tilbagesendelse arbejder EU's tilbagesendelseskoordinator på at forbedre resultaterne på dette område.

I den forbindelse udgør den nyligt udarbejdede **køreplan for tilbagesendelse** en fleksibel ramme, der på nuværende tidspunkt fokuserer på fem nøgleaktioner: En fælles indsats vedrørende identifikation, der støttes af Frontex, og som fører til udstedelse af rejsedokumenter i forbindelse med syv prioriterede destinationer (Irak, Bangladesh, Pakistan, Tunesien, Nigeria, Senegal og Gambia); støttet frivillig tilbagevenden, bæredygtig reintegration og fælles tilbagesendelsesoperationer med Frontex; afgørelser om tilbagesendelse, der træffes samtidigt med afgørelser om afslag på asyl; gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse og opfølgende håndhævelse af disse afgørelser; og prioritering af tilbagesendelser af irregulære migranter, der udgør en sikkerhedstrussel.

Om gennemførelsen af køreplanen bliver vellykket, afhænger af udvekslingen af god praksis, og der er ved at blive tilrettelagt særlige workshoper med henblik herpå, som Cypren, Nederlandene og Belgien skal være vært for. For at hjælpe medlemsstaterne med at håndtere deres tilbagesendelsessager vil der i kalenderen for første halvår af 2024 indgå koordineringsmøder ledet af Frontex for hvert prioriteret tredjeland.

Et andet redskab til at forbedre effektiviteten i EU som helhed med hensyn til tilbagesendelser er **gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse**. Kommissionens henstillinger fra marts 2023 har medført, at medlemsstaterne i højere grad anvender **indberetninger om tilbagesendelse i Schengeninformationssystemet**: Medlemsstaterne har over seks måneder indlæst over 200 000 nye indberetninger om tilbagesendelse. Nu hvor medlemsstaternes myndigheder kan se, om der i en anden medlemsstat allerede er truffet afgørelse om tilbagesendelse af en person, der pågribes på deres område, kan disse oplysninger anvendes til at fremskynde tilbagesendelsen. Der pågår kontakter med eksperter for at udnytte denne mulighed på bedste vis³.

Reformen af tilbagesendelsesdirektivet, som der første gang blev fremsat forslag om i 2018, og som der endnu ikke er opnået enighed om inden for rammerne af pagten, udgør en spildt mulighed. Reformen ville have medført vigtige forbedringer, hvad angår forvaltningen af tilbagesendelsespolitikken. Den ville have bidraget til at forebygge og begrænse risikoen for, at migranter forsvinder og foretager ulovlige bevægelser, idet det ved hjælp af fælles kriterier ville have været muligt at vurdere hver enkelt sag og anvende frihedsberøvelse for at sikre den offentlige orden og sikkerhed.

Støtte til tilbagesendelse og reintegration

EU-medlemsstaterne får hjælp i form af EU-midler og støtte fra Frontex til **tilbagesendelse og reintegration**, bl.a. til at tilskynde til frivillig tilbagevenden og ved at fastholde personer, der potentielt skal tilbagesendes, i tilbagesendelsesprocessen. Dette omfatter praktisk hjælp såsom reservation af fly, betaling af ledsagere ved tvangsmæssig tilbagesendelse og samarbejde med Den Internationale Organisation for Migration (IOM) om reintegration.

Tilbagesendelser fra EU støttes af både bilaterale medlemsstatsprogrammer og **Frontex' fælles reintegrationstjenester**, som tilbyder støtte til reintegration af tilbagesendte i over 35 tredjelande (udvides til ca. 50 lande i den nærmeste fremtid). Siden tjenesten blev lanceret i april 2022, er over 5 500 støttemodtagere blevet støttet, og tallet har været stigende i 2023. 24 medlemsstater og associerede Schengenlande har anvendt tjenesten, der dækker alle de tredjelande, der er omfattet af dens anvendelsesområde. Partnerlandene har hilst den regelmæssige støtte til reintegration, navnlig i tilfælde af tvangsmæssig tilbagesendelse, velkommen, og støtten har bidraget til at lette gennemførelsen og accepten af tilbagesendelsesoperationer. Et eksempel herpå er støtten på 13 mio. EUR til bæredygtig reintegration af tilbagesendte fra EU i Marokko, Egypten og Tunesien, via både direkte støtte til de hjemvendte selv og strukturel støtte til de ansvarlige nationale myndigheder.

Et andet centralt mål er at bistå **støttet frivillig tilbagevenden** fra partnerlande og **bæredygtig reintegration** i oprindelseslandene. Siden 2021 har EU afsat næsten 400 mio. EUR i støtte til frivillig tilbagevenden og reintegration af tilbagesendte fra transitlande i Afrika syd for Sahara. Mellem august 2022 og januar 2024 støttede EU over 17 000 migranter i forbindelse med frivillig tilbagevenden og omfattende reintegrationsforanstaltninger inden for rammerne af dette program. Via et program for frivillig tilbagevenden fra Nordafrika med et budget på 68 mio. EUR blev antallet af tilbagesendte migranter om året næsten tredoblet mellem 2020 og 2023 (og nåede op på over 13 000 i 2023), idet der blev ydet betydelig støtte til beskyttelse forud for tilbagesendelserne.

En forøgelse af antallet af tilbagesendelser er en af grundpillerne i EU's handlingsplan for Vestbalkan. Via et nyt **regionalt tilbagesendelsesprogram** med et budget på 13 mio. EUR vil

³ Den 7. marts 2024 blev der afholdt et møde for eksperter inden for tilbagesendelse og SIS-eksperter for at forbedre det praktiske samarbejde og udnytte potentialet i SIS-indberetninger om tilbagesendelse fuldt ud til at støtte en mere effektiv tilbagesendelsesproces.

der blive ydet yderligere støtte til partnerne på Vestbalkan med henblik på at anvende effektive og rettighedsbaserede systemer til forvaltning af tilbagesendelser, herunder både frivillig og ikkefrivillig tilbagesendelse. Via et pilotprojekt, som IOM har gennemført med myndighederne i Bosnien-Hercegovina, er der også blevet ydet støtte til ikkefrivillige tilbagesendelser af irregulære migranter, primært til Bangladesh og Tyrkiet.

5. Reaktion på akutte behov og kriser

EU har intensiveret indsatsen for at reagere på en række tilfælde af uventet pres og uventede kriser i løbet af de seneste fire år. I den forbindelse har Kommissionen gentagne gange vist, hvordan EU-støtte kan hjælpe medlemsstater, der er udsat for et særligt migrationspres ved de ydre grænser eller lider under en særlig stor stigning i antallet af irregulære indrejser. Ved at kombinere støtte fra EU's agenturer – Asylagenturet, Europol og Frontex – finansiering og operationel støtte kan EU hurtigt sikre hjælp med henblik på at dække specifikke behov.

Måltrettet støtte til medlemsstater under pres

I **Cypern** er støtten baseret på et aftalememorandum, der blev indgået med Cypern i februar 2022. Det dækker alle aspekter af migrationsstyring, herunder betydelig finansiering til forbedring af modtagelseskapaleten. Det har styrket Cyperns kapacitet, hvad angår grænseforvaltning, og hjulpet landet med fuldt ud at udnytte de muligheder, som den frivillige solidaritetsmekanisme og tilbagesendelseskapaleten i forbindelse hermed giver.

I **Grækenland** har Europa-Kommissionen støttet styrkelsen af det nationale migrationsstyringssystem med fokus på at forbedre modtagelsesfaciliteterne og gøre asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne mere effektive. En betydelig økonomisk, operationel og teknisk støtte har hjulpet de nationale myndigheder på disse områder til i væsentlig grad at forbedre modtagelseskapaleten og -forholdene, strømline asylprocedurerne og fremme både omfordelinger og tilbagesendelser.

Da næsten 10 000 migranter i september 2023 ankom til **Lampedusa** inden for 72 timer, ydede EU øjeblikkelig støtte. Kommissionsformand Ursula von der Leyens 10-punktsplan er blevet gennemført effektivt. Ud over den økonomiske støtte blev agenturerne sat ind for at hjælpe med at registrere ankomne migranter og henvise dem til de relevante myndigheder samt bidrage med yderligere personale og overvågningsaktiver. Overførsler af migranter fra øen ad luftvejen, der blev finansieret via EU's nødhjælp, bidrog også til at lette presset. Dette arbejde på stedet blev suppleret af en fornyet indsats for at bekæmpe migrantsmuglernetværk, og den diplomatiske indsats over for Tunesien og oprindelseslandene virkede hurtigt og nedbragte antallet af irregulære indrejser.

EU har også ydet både økonomisk og operationel støtte til **Spanien** med henblik på at forbedre grænseforvaltningen og forbedre modtagelsesfaciliteterne og -procedurerne på De Kanariske Øer og på fastlandet. Der har bl.a. været tale om specifikke fælles Frontex-operationer til støtte for Spaniens kapacitet til at forvalte sine ydre sø- og luftgrænser på en sikker og effektiv måde.

Bekæmpelse af instrumentalisering

De myndigheder, der forvalter de ydre grænser, skal altid være rustet og parate til at håndtere skiftende migrationsmønstre, efterhånden som migrantsmuglernes ruter og praksis har udviklet sig, men EU har i de senere år stået over for nye udfordringer med et stigende antal hændelser, hvor migranter er blevet instrumentaliseret til politiske formål.

EU har handlet hurtigt for at beskytte både de berørte personer og Unionens ydre grænser. Da det **belarusiske regime** instrumentaliserede migranter i andet halvår af 2021, arbejdede EU tæt

sammen med de litauiske, polske og lettiske myndigheder med henblik på at øge beskyttelsen af grænsen og tilvejebringe flere finansieringsmidler til støtte for asyl- og modtagelseskapaciteten. Et intensiveret diplomatisk opsøgende arbejde var med til at forhindre yderligere udnyttelse af enkeltpersoner og gjorde det lettere at sikre dem en værdig tilbagevenden.

For at undgå at skulle anvende ad hoc-foranstaltninger i forbindelse med fremtidige situationer med instrumentalisering af migranter indeholder pagten en definition og en stabil ramme i overensstemmelse med EU's asyl- og tilbagesendelsesregler for derved at sikre, at det præciseres, hvordan medlemsstaterne kan håndtere sådanne situationer under fuld overholdelse af EU-retten, de grundlæggende rettigheder og internationale forpligtelser.

Støtte til dem, der flygter som følge af den russiske invasion af Ukraine

Et af de vigtigste skridt i EU's asyl- og migrationspolitik i de seneste fire år har været aktiveringen i marts 2022 af det af Kommissionen foreslåede **direktiv om midlertidig beskyttelse**, som indtil videre har gavnet over fire millioner mennesker, der er flygtet som følge af Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Selv om der inden for et meget kort tidsrum ankom et hidtil uset stort antal migranter, har EU været med til at sikre, at både dem, der flygtede til EU, og de medlemsstater, der modtog dem, fik god støtte. I forbindelse med den midlertidige beskyttelse fik de mennesker, der flygtede fra krigen, adgang til arbejdsmarkedet, lægebehandling og uddannelse for børn, hvilket bidrog til at undgå et u håndterbart stort pres på medlemsstaternes asylsystemer.

Koordineringsværktøjerne spillede en vigtig rolle, der gjorde det muligt at binde den fælles indsats sammen. For at støtte medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af direktivet om midlertidig beskyttelse oprettede Kommissionen **solidaritetsplatformen "Ukraine"**⁴, der samler alle centrale aktører. Ved hjælp af solidaritetsplatformen er der blevet holdt øje med eventuelle nye behov hos fordrevne personer fra Ukraine i EU til støtte for koordineringen af en operationel indsats. Derudover har Kommissionen oprettet platformen for registrering af personer med midlertidig beskyttelse, for at medlemsstaterne kan udveksle oplysninger i realtid om personer med midlertidig beskyttelse eller tilstrækkelig beskyttelse i henhold til national ret.

Det var af afgørende betydning, at der hurtigt blev foretaget en omfordeling af EU-midler for at støtte medlemsstaternes og civilsamfundets indsats samt de mange lokalsamfund og individuelle europæere, der støtter dem, der har behov for det. I marts 2022 fremsatte Kommissionen forslag til samhörighedsaktionen for flygtninge i Europa (CARE), som senere blev styrket med CARE (+). Inden for rammerne af disse aktioner ydes der støtte til indkvartering, sundhedspleje, adgang til beskæftigelse samt medicinsk, social og psykologisk støtte. Dette supplerer den etablerede støtte til integration gennem EU-finansiering. EU-agenturerne ydede også direkte støtte på stedet til de medlemsstater, der grænser op til Ukraine, og til Moldova. Beslutningen om at forlænge anvendelsen af ordningen for midlertidig beskyttelse yderligere indtil marts 2025 viser EU's urokkelige tilsagn om at støtte Ukraine.

Mindskelse af sekundære bevægelser og udvisning af solidaritet

I løbet af de seneste fire år er der gjort en betydelig indsats for at yde støtte til medlemsstater, der er under pres, enten fordi der ankommer mange migranter til de ydre grænser eller som

⁴ Platformen samler medlemsstaterne, associerede Schengenlande, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, EU's Asylagentur, Frontex og Europol, Den Internationale Organisation for Migration og FN's flygtningeagentur UNHCR samt Ukraine, Moldova og internationale partnere, navnlig USA, Canada og Det Forenede Kongerige.

følge af ulovlige bevægelser inden for EU. Dette har været med til at afhjælpe manglerne i det nuværende Dublinsystem, indtil pagten er gennemført.

For at støtte de medlemsstater, der er under pres, navnlig som følge af migranter, der ankommer ad søvejen, blev der oprettet en **frivillig solidaritetsmekanisme**. Kommissionen koordinerer denne mekanisme, der støttes af Den Europæiske Unions Asylagentur, og ved hjælp af hvilken behovene hos de medlemsstater, hvor migranter først indrejser, vurderes. Derudover anvendes den til at overvåge overholdelsen af de forpligtelser, der er indgået med hensyn til både omfordeling og finansiell solidaritet. Takket være denne midlertidige mekanisme er der til dato gennemført flere end 4 000 omfordelinger, og den har givet værdifulde erfaringer, der kan bidrage til gennemførelsen af den permanente, strukturerede og forudsigelige solidaritetsmekanisme, der skal indføres inden for rammerne af pagten, hvor omfordeling er en af de former for støtte, der kan ydes til medlemsstater, der er under pres.

For at hjælpe med at håndtere sekundære bevægelser har Kommissionen fremlagt et dokument om god praksis for gennemførelsen af **Dublinkøreplanen**, der har til formål at forbedre kommunikationen mellem medlemsstaterne, øge overholdelsen af EU-retten og begrænse antallet af migranter, der forsvinder. Det overordnede mål er at øge omfanget af Dublinoverførsler og dermed begrænse de ulovlige bevægelser mellem medlemsstaterne. For at nå målene i Dublinkøreplanen skal medlemsstaterne fortsat prioritere at gennemføre den og afsætte de nødvendige menneskelige og finansielle ressourcer til Dublinenhederne. Gennemførelsen af foranstaltningerne i køreplanen er fortsat afgørende, ikke blot for at tackle de aktuelle udfordringer, men også for at sikre en effektiv gennemførelse af pagten. Kommissionen vil fortsat støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at nå alle målene i Dublinkøreplanen.

IV. DEN EKSTERNE DIMENSION: SAMARBEJDE MED PARTNERLANDE

Europa er et kontinent, hvis historie er formet af mange mennesker. Migration er hverken et nyt fænomen eller et fænomen, der kun berører Europa. Migration har altid en begyndelse og en afslutning, og lande verden over står over for mange af de samme udfordringer, som vi gør. Enhver europæisk migrationspolitik skal integreres fuldt ud i vores udenrigspolitik. Det er i partnerlandenes, EU's og flygtningenes og migranternes egen interesse, at migrationspolitikkerne fungerer godt.

1. Et nyt paradigme baseret på omfattende partnerskaber

Da von der Leyen-Kommissionen tiltrådte, forpligtede den sig til at se på sine prioriteter med friske øjne, først med hensyn til migrationens rolle, hvad angår EU's eksterne forbindelser og andre politikker, og derefter med hensyn til, hvad dette betyder for vores overordnede forbindelser med specifikke partnere.

Migrationsområdet, som er en nøgleprioritet for EU og et vigtigt politisk spørgsmål for partnerne, er en integreret del af de stadig tættere forbindelser, som EU har med partnere i hele verden. Der er nu et klart ønske om at etablere dybere partnerskaber med centrale tredjelande, hvilket vil stille samarbejdet om migration på niveau med andre vigtige interesser.

Omfattende partnerskaber, der integrerer migration, har vist sig at være nyttige med hensyn til at opnå gensidigt fordelagtige resultater. Denne tilgang skal også bredes ud og udvides til flere partnere. EU vil også skulle fuldføre overgangen til en mere pragmatisk og assertiv måde at sikre, at vores egne interesser afspejles i de partnerskaber, vi opretholder, uden at gå væk fra at anvende både tilskyndende og afskrækkende foranstaltninger.

Migration inden for rammerne af de bredere forbindelser med Nordafrika og andre partnere

Det seneste år er der gjort en stor indsats for at håndtere migrationsudfordringerne ved Middelhavet og Atlanterhavet som led i en uddybning af forbindelserne generelt med Nordafrika og andre partnere. Kommissionen har ledet Team Europe-missioner med medlemsstaternes ledere i Tunesien i juli 2023, Mauretanien i februar 2024 og Egypten i marts 2024 for at understrege EU's ønske om at udvikle omfattende og gensidigt fordelagtige partnerskaber, hvor migration er et centralt element på lige fod med emner som regional stabilitet og det enorme potentiale for økonomisk udvikling på områder som vedvarende energi.

Disse emner har en central plads i det aftalememorandum, der blev indgået med **Tunesien** i juli 2023, og som vedrørte makroøkonomisk stabilitet, økonomi og handel, grøn energi og mellemfolkelige kontakter. Et afsnit om migration er sammen med andre prioriteter blevet fremmet, hvilket siden efteråret 2023 har medført en betydelig nedgang i antallet af afrejser fra Tunesien. Et nyt omfattende partnerskab med **Egypten** vil fokusere på økonomisk stabilitet, investeringer, handel samt migration og mobilitet, sikkerhed og udvikling af menneskelige ressourcer.

Hvad angår **Mauretanien**, har EU foreslået at uddybe samarbejdet på mange områder med fokus på den grønne omstilling. I marts 2024 blev der undertegnet en specifik fælles erklæring om et migrationspartnerskab, som vil blive fulgt op af bistand og samarbejde, herunder bedre socioøkonomiske muligheder for unge i Mauretanien, støtte til modtagelse af flygtninge og til de værtssamfund, der modtager dem, og til grænseforvaltning og bekæmpelse af migrantsmugling.

Håndtering af de grundlæggende årsager

EU er sammen med sine medlemsstater den største yder af officiel udviklingsbistand i verden. Via EU's investeringsstrategi til støtte for bæredygtige infrastrukturinvesteringer, **Global Gateway**, vil der inden 2027 blive mobiliseret op til 300 mia. EUR for at fremme konnektivitet og støtte den grønne og den digitale omstilling. Over halvdelen af det samlede beløb vil blive investeret i Afrika, mens 77 mia. EUR vil blive afsat til økonomiske planer og investeringsplaner for det østlige partnerskab, de sydlige nabolande og Vestbalkan.

Ud over den samlede virkning af dette massive engagement i økonomisk udvikling har EU's indsats mere specifikt også til formål at støtte partnere med at forebygge irregulær migration ved at tackle de **grundlæggende årsager** hertil. Bæredygtige økonomiske muligheder, erhvervsuddannelse, navnlig for unge, sociale tjenester, støtte til små og mellemstore virksomheder og øget adgang til finansiering kan have stor betydning, når det drejer sig om at mindske presset som følge af irregulær migration. Diasporainvesteringer i oprindelseslandene kan også bidrage til at mindske dette pres, samtidig med at pengeoverførsler kan udnyttes til at skabe udvikling. EU samarbejder med partnere om at tage fat på de forskellige drivkræfter bag migration og tvangsfordrivelse, herunder fattigdom og dårlig regeringsførelse, katastrofer, de negative virkninger af klimaændringer og miljøforringelse, konflikter og ustabilitet i både oprindelses- og transitlandene.

Samarbejde i marken

EU investerer i en lang række dialoger med partnere for at **hjælpe tredjelande med at forbedre og/eller udvikle deres egne migrations- og asylpolitikker og -systemer**, forbedre deres kapacitet til grænse- og migrationsforvaltning, yde international beskyttelse og imødekomme specifikke behov såsom effektiv reintegration efter tilbagesendelse.

Dialoger om migration med prioriterede partnerlande afspejler denne samlede tilgang til samarbejde om migration. Dialogen om migration mellem EU og Egypten omfatter f.eks. grænseforvaltning, tilbagesendelse og reintegration, beskyttelse og arbejdskraftmigration, og støtte til sudanesiske flygtninge indgår som en vigtig prioritet. Den anden dialog på højt plan om migration med Tyrkiet i november 2023 bekræftede begge parter vilje til at styrke det bilaterale samarbejde. Gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet og af tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet er fortsat af central betydning for samarbejdet: Blandt de centrale indsatsområder er ud over husning af flygtninge fra Syrien hjælp til at forhindre irregulær indrejse i og udrejse fra landet og bekæmpe smuglernetværk. I Asien iværksatte Kommissionen i marts 2023 to omfattende dialoger om migration og mobilitet med Bangladesh og Pakistan. Det igangværende arbejde med andre partnere såsom Nigeria, Irak, Tunesien, Marokko og Mauretanien gør det muligt at fremme hver partners interesser på tværs af alle spørgsmål.

Kapacitetsopbygningen på Vestbalkan omfatter også lovgivningsmæssig forberedelse i kandidatlande med henblik på deres fremtidige ansvar for migration og asyl som medlemsstater. Andre centrale temaer er modtagelseskapacitet og operationel støtte fra EU-agenturer samt finansiering til at hjælpe partnerne på Vestbalkan med at forbedre deres migrationsstyrings- og grænseforvaltningssystemer. Indsættelsen af grænsevagter fra Frontex og de fælles patruljeringer til støtte for grænseforvaltning er blevet udvidet gennem indgåelse af nye statusaftaler (se nedenfor).

Det har været muligt at indgå i et sådant samarbejde takket være et omfattende **finansielt bidrag fra EU**. 10 % af NDICI-programmet for et globalt Europa (instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde — et globalt Europa) er øremærket til migration og andre foranstaltninger vedrørende tvangsfordrivelse, og der er mere end 190 projekter i gang til en værdi af ca. **5,3 mia. EUR**. Det betyder f.eks., at der i 2021-2023 blev afsat 691 mio. EUR til aktioner i Nordafrika, hvoraf næsten to tredjedele skulle anvendes til at styrke migrationsstyringen og asylforvaltningen. Den bredere håndtering af migration og eksterne udfordringer i de sydlige nabolande vil blive styrket yderligere med Det Europæiske Råds beslutning for nylig om at øge finansieringen til migrationsområdet yderligere⁵.

EU-finansieringen suppleres og øges også af støtte fra EU's medlemsstater og andre partnere i **Team Europe-initiativer**. Disse initiativer fokuserer på kritiske prioriteter i forbindelse med migration i et givet land eller en given region, hvor en koordineret og sammenhængende indsats kan have en transformerende virkning. Team Europe-initiativet vedrørende dels den centrale Middelhavsroute og Atlanterhavsruten, dels den vestlige Middelhavsroute blev begge iværksat på politisk plan i december 2022 for at støtte aktiviteter langs de vigtigste ruter til EU samt afdække mangler og overlapninger, styrke den lokale koordinering og prioritere fælles tiltag. Et andet Team Europe-initiativ vedrører fordrivelse på regionalt plan i Afghanistan.

Støtte til beskyttelse verden over

Hvert år tvinges millioner af mennesker til at forlade deres hjem på grund af konflikter, vold, menneskerettighedskrænkelser, forfølgelse, katastrofer og virkningerne af klimaændringer. Antallet af tvangsfordrevne personer nåede i 2023 hidtil usete højder. Der er på nuværende tidspunkt 110 millioner fordrevne på verdensplan. Langt de fleste af dem får husly i udviklingslandene, og EU har fortsat vilje til at hjælpe.

EU er sammen med dets medlemsstater verdens førende donor af **støtte til flygtninge** og bidrager med 42 % af den globale finansiering⁶. I 2022 ydede EU alene 2,4 mia. EUR i

⁵ Ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd den 1. februar 2024.

⁶ OECD-DAC-undersøgelse fra 2022.

humanitær bistand, udviklingsbistand og fredsstøtte til gavn for flygtninge og deres værter. I løbet af de seneste år er ca. 80 % af EU's budget til humanitær bistand hvert år blevet afsat til projekter, der imødekommer behovene hos tvangsfordrevne personer og deres værtssamfund i hele verden.

Der er bl.a. tale om omfattende støtte fra EU (10 mia. EUR siden 2011) til Tyrkiet, som huser over 4 millioner flygtninge, og som stod over for en massiv udfordring som følge af krisen i Syrien. EU har også støttet Jordan, Libanon og Irak med at håndtere konsekvenserne af krisen i Syrien og har spillet en vigtig rolle med hensyn til at mobilisere bistand fra andre donorer.

Mellem 2021 og 2023 er der blevet afsat næsten 150 mio. EUR til foranstaltninger vedrørende beskyttelse i Libyen, Tunesien, Marokko og Egypten, f.eks. ved i højere grad at forbedre mulighederne for at få beskyttelse og sundhedspleje på lokalt plan for migranter i meget sårbare situationer, lette adgangen til basale tjenester, forbedre eksistensgrundlaget og i Libyens tilfælde muliggøre overførsel fra tilbageholdelsescentre af registrerede flygtninge og asylansøgere til byområder.

EU har også siden 2019 bidraget med betydelig humanitær bistand til Afghanistan, Iran og Pakistan på i alt over 665 mio. EUR, og der er indgået forpligtelser for over 400 mio. EUR til at hjælpe med at håndtere situationen som følge af fordrivelsen af rohingyaerne, hovedsagelig i Bangladesh. Der ydes også humanitær bistand og udviklingsbistand til andre værtslande i Asien, Afrika og Latinamerika, der oplever situationer med fordrivelser af et betydeligt antal mennesker, f.eks. Colombia, Uganda, Tchad og Mozambique.

Multilateralt engagement

EU's **samarbejde med FN-agenturer** er fortsat yderst værdifuldt for begge parter. Det mangesidede og tætte partnerskab med Den Internationale Organisation for Migration (IOM) og De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) dækker alle aspekter af migration og tvangsfordrivelse og er blevet yderligere uddybet i forbindelse med reaktionen på den fordrivelseskrise, som Ruslands invasion af Ukraine har udløst. Sammen er EU og dets medlemsstater dem, der donerer mest til IOM og næstmest til UNHCR. Samarbejdet om situationskendskab og beredskab er også blevet udvidet, idet UNHCR og IOM nu deltager i EU-netværket for Beredskab og Krisestyring på Migrationsområdet. Fordrivelseskrisen i Ukraine styrkede også EU's samarbejde med UNICEF om bistand til børn⁷. FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (UNODC) er blevet en tæt partner for EU efter opfordringen til handling inden for rammerne af den globale alliance mod smugling af migranter.

EU støtter en række **regionale processer** til fremme af en tilgang, der omfatter hele ruten: EU's og Afrikas migrations- og udviklingsproces (Rabatprocessen), migrationsruteinitiativet mellem EU og Afrikas Horn (Khartoumprocessen), silkerutepartnerskabet med henblik på migration (Budapestprocessen) og Pragprocessen (Vestbalkan, det østlige naboskab og Centralasien). Siden 2018 har EU også støttet Niameyprocessen i Vestafrika og Nordafrika for at forhindre og bekæmpe migrantsmugling og menneskehandel.

Den nye Samoaaftale, som EU og dets medlemsstater undertegnede i november 2023 med medlemmerne af **Organisationen af Stater i Afrika, Caribien og Stillehavet**, og som udgør en retlig ramme for forbindelserne i de næste tyve år, indeholder et udvidet afsnit om migration og mobilitet.

⁷ Andre FN-agenturer såsom Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO), De Forenede Nationers Organisation for Industriel Udvikling (UNIDO) og FN's Projektkontor (UNOPS) gennemfører EU-finansierede programmer på stedet.

Arbejdet i den fælles **trepårtstaskforce mellem AU og EU og FN** med henblik på at finde løsninger på de migrationsudfordringer, som Libyen står over for, fortsætter på stedet. Blandt de aftalte prioriteter⁸ er, at der skal arbejdes hen imod en afskaffelse af vilkårlig tilbageholdelse af migranter i Libyen og udvikles alternativer til tilbageholdelse, og at smugling af migranter og menneskehandel skal bekæmpes.

Sammen med internationale partnere støtter EU Romhandlingsplanen for udvikling og migration i Middelhavsområdet, Mellemøsten og Afrika, der blev lanceret i juli 2023, og den fortsatte Romproces med henblik på en samlet tilgang til bekæmpelse af irregulær migration, fra økonomiske investeringer til lovlige migrationsveje og fra beskyttelse til foranstaltninger til bekæmpelse af smugling.

2. Fremme af lovlige migrationsveje som et alternativ til irregulær migration

Samarbejde om lovlig migration er et af elementerne i skræddersyede, gensidigt fordelagtige partnerskaber, der kan bidrage til at imødegå fælles udfordringer og sikre en effektiv opfyldelse af tilbagetagelsesforpligtelserne.

Talentpartnerskaber

De talentpartnerskaber, der blev bebudet i pagten, styrker de **lovlige migrationsveje til EU**, samtidig med at partnerlandene inddrages strategisk i migrationsstyringen, navnlig ved at være med til at reducere den irregulære migration og tilskynde partnerne til at samarbejde om tilbagesendelse og tilbagetagelse. De kommissionsprogrammer, der giver partnerlandenes statsborgere adgang til at uddanne sig eller arbejde i EU, bidrager til disse partnerskaber, og der ydes via disse desuden finansiering og bistand til kapacitetsopbygning på områder som arbejdsmarkedskendskab og kompetenceudvikling, styrkelse af forvaltningen af arbejdskraftmigration og erhvervsuddannelse. Hvert program er skræddersyet til de prioriteter, der er fastlagt af EU, medlemsstaterne og partnerlandet. For at dette værktøjs potentiale kan udnyttes fuldt ud, vil medlemsstaternes engagement på EU-plan være afgørende for, at den løftestangeffekt, som samarbejdet om arbejdskraftmigration kan have på tilbagetagelse, maksimeres.

Kommissionen har indtil videre prioriteret iværksættelsen af sådanne partnerskaber med Marokko, Tunesien, Egypten, Pakistan og Bangladesh. Der er også planer om talentpartnerskaber med Nigeria og Senegal, under forudsætning af at samarbejdet om hele spektret af migrationsspørgsmål forbedres. Efter de første rundbordsdiskussioner om talentpartnerskabet med hvert partnerland i 2023 vil en ny række rundbordsdrøftelser finde sted i første halvdel af 2024.

Tiltrækning af talent

EU's økonomiske vækst hæmmes af en alvorlig mangel på arbejdskraft, der påvirker mange sektorer på tværs af medlemsstaterne. Selv om foranstaltninger med henblik på at maksimere potentialet i EU's indenlandske arbejdsstyrke har førsteprioritet, er arbejdskraftmigration en nødvendig del af løsningen. For fortsat at være konkurrencedygtig skal EU tiltrække færdigheder og talent og bygge videre på de foranstaltninger, der allerede er truffet, herunder det reviderede direktiv om det blå EU-kort og direktivet om en kombineret tilladelse. Der vil være behov for at gøre en yderligere indsats for at fuldføre reformen af direktivet om fastboende udlændinge med henblik på gennem en forenkling af procedurerne at gøre det lettere at opnå status som fastboende udlænding. I november 2023 foreslog Kommissionen at

⁸ EU, AU and UN push for urgent action to address the pressing needs of migrants and refugees in Libya - Europa-Kommissionen (europa.eu).

oprette en **EU-talentpulje**, den første EU-dækkende platform for at lette international rekruttering til sektorer, der står over for mangel på arbejdskraft. Udviklingen heraf vil være et centralt arbejdsområde i de kommende år sammen med integrationsforanstaltninger, der skal sikre, at migranter kan udnytte deres fulde potentiale på arbejdsmarkedet.

Bidrag til de globale genbosætningsbestræbelser

EU's genbosættelsesprogrammer har gjort det muligt for de mest sårbare flygtninge at nå frem til Europa uden at skulle bruge kriminelle smuglernetværk eller bringe deres liv i fare ved at begive sig ud på farlige ruter. EU er fortsat fast besluttet på at skabe sikre og lovlige adgangsveje for dem, der har behov for beskyttelse. Med den nye EU-genbosætningsramme inden for rammerne af pagten vil EU få et permanent system, der styrker EU's resultater med hensyn til at bidrage til de globale genbosætningsbestræbelser. For perioden 2024-2025 har medlemsstaterne forpligtet sig til at modtage over 60 000 personer gennem EU's ordning for genbosætning og indrejse af humanitære årsager. I løbet af de seneste tre år er EU-finansieringen til støtte for medlemsstaterne nået op på over 318 mio. EUR. EU støtter også fortsat den humanitære evakuering af mennesker fra Libyen til nødtransitmekanismer i Niger og Rwanda med henblik på videre genbosætning for derved at hjælpe de mest sårbare med at undslippe desperate situationer.

3. Anvendelse af kollektive løftestænger i forbindelse med tilbagetagelse

For at tilbagesendelse og tilbagetagelse kan fungere effektivt, skal oprindelseslandene samarbejde om at identificere deres statsborgere, udstede rejsedokumenter og acceptere tilbagesendelsesoperationer. Det er en forpligtelse i henhold til folkeretten og en række multilaterale instrumenter og bilaterale tilbagetagelsesaftaler og -ordninger. I praksis er samarbejdet imidlertid ofte utilstrækkeligt og skal understøttes strategisk gennem engagement på alle niveauer via en Team Europe-tilgang og strategisk anvendelse af alle relevante politikker og værktøjer.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har styrket brugen af diplomati og EU's kollektive vægt for målrettet at udnytte EU's politikker til at støtte indsatsen vedrørende tilbagesendelse og tilbagetagelse, **Visumpolitikken** har givet nye redskaber til at fremme samarbejdet på dette område.

I overensstemmelse med **visumkodeksens artikel 25a** vurderer Kommissionen regelmæssigt tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse og aflægger rapport til Rådet. Hvis der ikke er tilstrækkelig vilje til samarbejde om tilbagetagelse, har Kommissionen mulighed for under hensyntagen til Unionens overordnede forbindelser med det pågældende tredjeland at foreslå restriktive visumforanstaltninger. Denne proces har været anvendt til at indkredse og imødegå udfordringer og har ført til en styrket dialog og et bedre samarbejde om tilbagetagelse med flere partnere, herunder Irak, Bangladesh og Gambia. Den fjerde rapport blev forelagt i juli 2023, og der blev vedtaget et nyt forslag om restriktive visumforanstaltninger for Etiopien sammen med et forslag om delvis at trække de gældende restriktive foranstaltninger over for Gambia tilbage.

Mekanismen i artikel 25a omfatter kun visumpligtige lande. For de 64 lande, for hvilke EU har indført en visumfri ordning, er **mekanismen til suspension af visumfritagelse** en garanti mod misbrug af visumfri indrejse, der kan føre til irregulær migration. Denne mekanisme kan virke stærkt afskrækkende, men er kun blevet aktiveret én gang. Det vil være afgørende, at reformen af denne mekanisme afsluttes for derved at gøre det lettere at anvende den og for at tackle en større række tilfælde af misbrug af visumfri indrejse, f.eks. flere irregulære indrejser, der skyldes manglende tilpasning til EU's visumpolitik, ordninger for tildeling af statsborgerskab

til investorer i visumfrie lande eller hybride trusler såsom statsstøttet instrumentalisering af migranter. Reformen omfatter også strengere regler for misbrug i forbindelse med grundløse asylansøgninger (i 2023 kom 23 % af alle asylansøgninger i EU fra visumfrie lande).

Et andet potentielt redskab til at sikre samarbejde om tilbagesendelse og tilbagesøgning kunne være den reviderede **forordning om den generelle præferenceordning** (GSP-forordningen). Kommissionen har fremsat forslag om en ny bestemmelse i forordningen med henblik på at indføre et nyt kriterie for tilbagesøgning af den toldpræferencebehandling, som EU ensidigt har tildelt, nemlig alvorlige mangler i overholdelsen af forpligtelsen til at tilbagesøge egne statsborgere. Det vil øge tredjelandes incitament til at overholde deres internationale forpligtelser og fremme en bedre migrationsstyring. Der forhandles i øjeblikket om forordningen.

Det paradigmeskift, som EU har foretaget, hvad angår dets forbindelser med tredjelande, giver allerede gode resultater, og det vil fortsat være et fremtrædende tema i EU's arbejde i de kommende år. Positive incitamenter – herunder inden for handel, udvikling og lovlig migration – skal anvendes på en strategisk og sammenhængende måde, således at deres positive dynamik gavner samarbejdet om tilbagesøgning.

V. STØTTE FRA EU-AGENTURERNE

Afgørende for tilliden til EU's migrationspolitikker og de nationale migrationspolitikker er en konsekvent gennemførelse heraf, hvilket kræver øget overvågning og operationel støtte fra EU-agenturerne. I løbet af det seneste årti har den operationelle udvidelse af EU's grænse- og migrationsforvaltningsagenturers mandater gjort det muligt for dem at øge omfanget af deres støtte til medlemsstaterne og indsætte deres personale og eksperter på områder som grænsekontrol, tilbagesendelser og behandling af asylansøgninger.

Frontex

Med sit styrkede mandat **har Frontex øget sin støtte til medlemsstaterne** med hensyn til forvaltning af de ydre grænser, levering af tjenester, information, udstyr og adgang til værktøjer og ekspertise, der bidrager til at tackle migrationsudfordringer i medlemsstaterne. Som anført ovenfor omfatter dette, at Frontex får en stadig større rolle på tilbagesendelsesområdet. Det stående korps er gradvist ved at blive oprettet og er godt på vej til at nå målet om en styrke på 10 000 grænsevagter senest i 2027. Hensigten er, at det skal være fuldt udstyret og uddannet til at yde betydelig støtte til grænsekontrol og tilbagesøgning. Dette vil dog til dels afhænge af, at medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser til at stille personale til rådighed gennem både længerevarende udstationeringer og kortvarige indsættelser.

Frontex er også blevet mere smidigt, så det bedre er i stand til at håndtere pludselige behov og hybride trusler, hvilket fremgår af dets hurtige reaktion i Finland ved udgangen af 2023. Ud over at yde operationel støtte spiller Frontex en afgørende rolle i forbindelse med gennemførelsen af integreret europæisk grænseforvaltning.

Frontex støtter også kapacitetsopbygning og grænseforvaltning hos **tredjelandspartnere**. En ny generation af statusaftaler mellem EU og tredjelande gør det muligt at indsætte Frontex' stående korps mellem to lande uden for EU og give det udøvende beføjelser, hvilket gør det muligt at samarbejde om fælles kontrol ved luft-, sø- og landgrænser. Der er indtil videre indgået sådanne aftaler mellem EU og Albanien, Moldova, Montenegro og Nordmakedonien. Der forventes snart at blive undertegnet en aftale med Serbien, og der blev officielt opnået enighed om at indlede forhandlinger med Bosnien-Hercegovina den 12. februar.

Frontex har også **samarbejdsordninger**, der giver mulighed for samarbejde med myndighederne i tredjelande på områder som informationsudveksling, kapacitetsopbygning og risikoanalyse. Der findes i øjeblikket sådanne ordninger med Albanien, Georgien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo*, Nordmakedonien, Aserbajdsjan, Tyrkiet, Armenien, Nigeria, Kap Verde, Canada, Montenegro, USA, Moldova, Ukraine og Det Forenede Kongerige⁹. Agenturet forhandler i øjeblikket om yderligere 16 samarbejdsordninger, bl.a. med nord- og vestafrikanske partnere, samtidig med at de eksisterende ordninger med andre partnere ajourføres.

Med henblik på alle disse nye opgaver har Frontex vedtaget og gennemført en strategi for grundlæggende rettigheder, der sikrer agenturets overholdelse af EU-retten og folkeretten, herunder princippet om non-refoulement.

Indsættelse af Frontex

I begyndelsen af 2024 har Frontex 22 operationelle aktiviteter i gang for at støtte medlemsstaterne og de associerede Schengenlande i forbindelse med grænsekontrol og tilbagesendelse samt partnerlande. I øjeblikket har agenturet over 2 700 medlemmer fra det stående korps indsat. Der ydes støtte til overvågning af land-, sø- og luftgrænser. Det stående korps støtter bl.a. ind- og udrejsekontrol ved grænseovergangsstederne samt tilbagesendelsesoperationer.

Ovenstående tal omfatter Frontex-operationer i tredjelande. I begyndelsen af 2024 havde Frontex over 500 medarbejdere på Vestbalkan og i Albanien, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien samt Moldova, der bistod de nationale myndigheder med grænseforvaltning, overvågning, opdagelse af forfalskede dokumenter og bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet samt indsættelse af relevante køretøjer.

EU's Asylagentur

I januar 2022 blev Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) til **EU's Asylagentur (EUAA)**, et fuldgældigt agentur med flere værktøjer til at bistå medlemsstaterne med asyl- og modtagelsesforvaltning. Via en overvågningsmekanisme, hvis funktionsmåde blev fastlagt i 2023, vil den operationelle og tekniske opfyldelse af EU's retlige forpligtelser blive overvåget, hvilket vil bidrage til et mere harmoniseret EU-asylsystem. Ud over at bidrage direkte til medlemsstaternes indsats fremmer EUAA's arbejde vedrørende anvendelsen af operationelle standarder, vejledning og uddannelse konvergensen mellem medlemsstaternes asyl- og modtagelsespraksis og bidrager til at mindske sekundære bevægelser.

EUAA har støttet Kommissionens arbejde med at hjælpe de medlemsstater, der er udsat for migrationspres, med at opbygge en stærk asylforvaltning, og ydet operationel og teknisk bistand til medlemsstaterne vedrørende deres asyl- og modtagelsessystemer.

EUAA yder også støtte til kapacitetsopbygning til visse **tredjelande**, idet der er fokus på kandidatlande. Agenturet er navnlig nået til enighed om bilaterale køreplaner, der er skræddersyet til de specifikke behov på stedet, med alle partnere på Vestbalkan for at bidrage til tilpasningen til gældende EU-ret.

* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

⁹ Aktiviteter i henhold til aftaler med Rusland og Belarus er blevet suspenderet.

Indsættelse af EUAA

EUAA's **asylstøttehold** i hele EU yder støtte til de nationale myndigheder med ansvar for asyl og modtagelse inden for forvaltning, strategisk planlægning, kvalitet og procedurer.

Den 3. marts 2024 havde EUAA 1 141 udsendte hold i 12 medlemsstater.

Europol

Udsendelse af personale til medlemsstaterne og partnerlande er et centralt element i Europol's arbejde med at lette udvekslingen af oplysninger og støtte efterforskninger. Dette omfatter udsendelse af eksperter og gæstemedarbejdere til støtte for lokale retshåndhavende myndigheder i 12 medlemsstater og partnerlande. Europol har opbygget sit netværk på grundlag af 20 aftaler om operationel støtte, som giver mulighed for udveksling af personoplysninger med tredjelande om grov organiseret kriminalitet og terrorisme¹⁰. De vil være afgørende for en effektiv gennemførelse af det nye mandat vedrørende migrantsmugling og Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling.

Indsættelse af Europol

Den 4. marts 2024 havde Europol 79 udsendte hold i 11 medlemsstater og i Moldova.

Disse hold, der består af Europol's specialister og gæstemedarbejdere, støtter de nationale myndigheder med sekundær sikkerhedskontrol og efterforskning. De indsamler også oplysninger på området, som anvendes til at udarbejde strafferetlige trusselsvurderinger på europæisk plan og til at støtte efterforskninger.

eu-LISA

eu-LISA er det EU-agentur, der er ansvarligt for en lang række store IT-systemer, der anvendes i forbindelse med EU's politikker for retlige og indre anliggender. Dets arbejde vil være af central betydning for anvendelsen af de IT-værktøjer, der er afgørende for den grænseforvaltning, der allerede foregår eller vil blive igangsat, samt for deres interoperabilitet. Det er lykkedes for eu-LISA at indføre et netværk af systemer på EU-plan og nationalt plan, som gør det muligt at få et fuldstændigt overblik over, hvem der kommer ind i EU.

Eurojust

Eurojust, Unionens Agentur for Strafferetligt Samarbejde, er en central aktør i indsatsen mod smugling af migranter. Det yder støtte i komplekse grænseoverskridende sager, der kræver retlig koordinering og fælles efterforskningshold, der forfølger kriminelle menneskesmuglere, og har oprettet en fokusgruppe om smugling af migranter, der skal samle retlige aktører fra medlemsstaterne for at analysere de organiserede kriminelle gruppers skiftende taktikker på dette område og udveksle bedste praksis i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af disse sager.

VI. KONKLUSION

Gennem samarbejde har EU vist, at det kan og vil skabe en ægte fælles migrations- og asylpolitik. Med den nye pagt om migration og asyl, som der er opnået enighed om for nylig, fastlægges der en helhedsorienteret tilgang for at sikre en retfærdig, effektiv og holdbar migrationsforvaltning i Europa. Det er den mest banebrydende revision af EU's

¹⁰ Europol har også 16 samarbejdsordninger og strategiske aftaler om struktureret samarbejde uden udveksling af personoplysninger.

migrationsstyrings- og grænseforvaltningsregler siden oprettelsen af Schengenområdet og det indre marked. Og det er, hvad der vil gøre det muligt for generationer af europæere fortsat at nyde godt af disse unikke og særlige europæiske friheder.

Fremover skal vi **uophørligt lægge vægt på gennemførelsen af pagten** for at sikre, at alle medlemsstaterne har et velforberedt system, hvilket er en forudsætning for at opbygge den gensidige tillid, der er nødvendig for, at den nye afbalancerede tilgang i pagten kan fungere. Kommissionen vil lede det kollektive arbejde på dette område og begynde med en fælles gennemførelsesplan og vil bistå medlemsstaterne i alle faser med økonomisk, teknisk og operationel støtte, bl.a. fra EU-agenturerne. Det er også nødvendigt at fortsætte arbejdet med at færdiggøre denne lovgivningsmæssige værktøjskasse for at tilvejebringe de manglende elementer vedrørende tilbagesendelse og fastboende udlændinge samt de supplerende initiativer vedrørende smugling, kommercielle transportmidler og visa.

Pagten vil fuldstændig ændre den måde, hvorpå Europa styrer migration, men den kan ikke fungere i et tomrum. For at nå det ønskede resultat vil Europa altid skulle forlade sig på en tostrengt tilgang med gennemførelse af strukturelle reformer kombineret med en løbende indsats for at klare den **daglige håndtering af akut pres** og akutte kriser. Som i de seneste år vil Kommissionen fortsat tage operationelle skridt til at forbedre EU's reaktion på fælles udfordringer og sikre, at krisesituationer håndteres hurtigt ved at yde omfattende støtte til medlemsstaterne og sikre en retfærdig behandling af migranter og ved at trække på de tilgængelige finansielle ressourcer og støtte fra EU-agenturerne.

Derudover vil der skulle gøres en vedvarende indsats for at finde løsninger i forbindelse med de nye og gamle udfordringer, som medlemsstaterne står over for. EU som helhed vil fortsat skulle lede efter praktiske måder at klare nogle af de mere uløselige problemer i forbindelse med migration på, og samtidig være bevidst om, at det er et globalt ansvar at forhindre rejser, der bringer liv i fare. Migrationspolitikens eksterne dimension er afgørende for, at det lykkes, og at finde varige løsninger vil kræve en fortsat indsats for at gøre migration til en prioritet i gensidigt fordelagtige partnerskaber.

Ved at forankre vores indsats i vores værdier og handle i fællesskab på en retfærdig og beslutsom måde har EU vist, at det kan opnå resultater på migrationsområdet. Det er det, der fortsat bør være retningsgivende for vores fremtidige indsats.