



Bruxelles, den 23.9.2020
COM(2020) 609 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

en ny pagt om migration og asyl

"Vi vil benytte en menneskeværdig og medmenneskelig tilgang. At redde menneskeliv på havet er ikke noget, man kan vælge til eller fra. Alle de lande, der opfylder deres retlige og moralske forpligtelser, eller som er mere udsatte end andre, skal kunne regne med solidaritet fra hele Den Europæiske Union [...] Alle skal gøre en indsats og tage ansvar."

Kommissionsformand Ursula von der Leyens tale om
Unionens tilstand 2020

1. INDLEDNING: EN NY PAGT OM MIGRATION OG ASYL

Migration har til alle tider været kendetegnende for menneskets historie og har haft stor betydning for det europæiske samfund, den europæiske økonomi og kultur. Med et velforvaltet system kan migration bidrage til vækst, innovation og social dynamik. De centrale samfundsmæssige udfordringer, som verden står over for i dag — bl.a. demografi, klimaforandringer, sikkerhed, det globale kapløb om talent og ulighed — har alle en indvirkning på migration. Politiske krav såsom fri bevægelighed i Schengenområdet, beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, sikkerhed og afhjælpning af kvalifikationskløfter forudsætter alle en effektiv migrationspolitik. Samtidig med at EU og medlemsstaterne fortsat skal tage hånd om presserende behov, står de over for den opgave, det er at opbygge et system, der forvalter og normaliserer migration på lang sigt, og som er fuldt ud baseret på europæiske værdier og folkeretten.

Den **nye pakt om migration og asyl** giver mulighed for at starte på en frisk, når det gælder om at løse denne opgave. Flygtningekrisen i 2015-2016 afdækkede store mangler og viste, hvor komplekst det er at forvalte en situation, som påvirker de enkelte medlemsstater så forskelligt. Den blotlagde oprigtige bekymringer og bragte forskelligheder for dagen, som vi er nødt til at anerkende og overvinde. Frem for alt fremhævede den en grundlæggende sandhed, som er iboende i selve EU, nemlig at **hver eneste handling har konsekvenser for andre**. Mens nogle medlemsstater fortsat står over for den udfordring, det er at forvalte de ydre grænser, skal andre håndtere en massiv tilstrømning ad land- eller søvejen, eller overbefolkede modtagelsescentre, mens andre igen fortsat skal håndtere et stort antal migranter, der foretager ulovlige bevægelser. Der er brug for en ny holdbar **europæisk ramme** for forvaltningen af den indbyrdes afhængighed mellem medlemsstaternes politikker og beslutninger, således at der kan reageres hensigtsmæssigt på både muligheder og udfordringer i normale tider såvel som i pressede situationer og i krisesituationer: en ramme, der kan skabe vished, klarhed og ordentlige forhold for mænd, kvinder og børn, der ankommer til EU, og som desuden kan give europæerne tillid til, at migration forvaltes på en effektiv og human måde, der er fuldt ud i overensstemmelse med vores værdier.

- I 2019 havde 20,9 mio. tredjelandsstatsborgere **lovligt ophold** i EU-medlemsstaterne, hvilket udgør ca. 4,7 % af den samlede befolkning i EU.
- I 2019 udstedte EU-medlemsstaterne 3,0 mio. **førstegangsopholdstilladelser** til tredjelandsstatsborgere, hvoraf ca. 1,8 mio. gjaldt for en periode på mindst 12 måneder.
- I 2015, hvor flygtningekrisen var på sit højeste, blev der registreret 1,82 mio. **ulovlige grænsepassager** ved EU's ydre grænse. I 2019 var antallet faldet til 142 000.
- Antallet af **asylansøgninger** toppede med 1,28 mio. i 2015, og var på 698 000 i 2019.
- Hvert år afvises ca. 370 000 ansøgninger om international beskyttelse, men kun omkring en tredjedel af disse personer **sendes hjem igen**.

- I 2019 var EU vært for ca. 2,6 mio. **flygtninge** svarende til 0,6 % af EU's befolkning.

Det erkendes i forbindelse med den nye pagt, at **ingen medlemsstat skal tage et uforholdsmæssigt stort ansvar**, og at alle medlemsstaterne skal **bidrage til solidaritet** på et konstant grundlag.

Pagten tilvejebringer en sammenhængende tilgang, som samler politikken på områderne **migration, asyl, integration og grænseforvaltning**, idet det anerkendes, at den overordnede effektivitet afhænger af fremskridt på alle fronter. Den skaber hurtigere og gnidningsløse **migrationsprocedurer** og **stærkere styring** af migrations- og grænsepolitikkerne med støtte fra moderne IT-systemer og mere effektive agenturer. Den har til formål at nedbringe antallet af farlige og ulovlige ruter og fremme holdbare lovlige og sikre adgangsveje for dem, der har behov for beskyttelse. Den afspejler den kendsgerning, at de fleste migranter ankommer til EU via lovlige kanaler, som bør være bedre tilpasset behovet på EU's arbejdsmarked. Desuden vil den fremme tilliden til EU's politikker ved at afhjælpe de nuværende **mangler i gennemførelsen**.

Denne fælles reaktion skal omfatte **EU's forbindelser med tredjelande**, da de interne og eksterne aspekter af migration hænger uløseligt sammen. Et tæt samarbejde med partnerne har således direkte indflydelse på politikernes virkning inden for EU. Håndtering af de grundlæggende årsager til irregulær migration, bekæmpelse af migrantsmugling, hjælp til flygtninge med ophold i tredjelande og støtte til en velforvaltet lovlig migration er værdifulde mål for både EU og vores partnere at arbejde hen imod gennem omfattende, afbalancerede og skræddersyede partnerskaber.

I forbindelse med udarbejdelsen af den nye pagt afholdt Kommissionen en række emnespecifikke tekniske høringer på højt plan med Europa-Parlamentet, alle medlemsstaterne og en bred vifte af interessenter fra civilsamfundet, arbejdsmarkedets parter og erhvervslivet. Den nye pagt er formet af de erfaringer, der er indsamlet under de interinstitutionelle drøftelser, der har fundet sted, siden Kommissionen i 2016 fremsatte forslag til en reform af det fælles europæiske asylsystem. Den bibeholder de kompromiser, der allerede er indgået om de eksisterende forslag og tilføjer nye elementer for at sikre den fornødne balance i en fælles ramme, som samler alle aspekter af asyl- og migrationspolitikken. Den lukker hullerne mellem de forskellige realiteter, som de enkelte medlemsstater står over for, og fremmer den gensidige tillid ved at levere resultater som følge af en effektiv gennemførelse. Det er helt afgørende at have fælles regler, men det er ikke nok. Medlemsstaternes indbyrdes afhængighed betyder også, at det er nødvendigt at sikre en fuldstændig, gennemsigtig og konsekvent gennemførelse i praksis.

Den nye pagt om migration og asyl omfatter:

- korrekt og retfærdig forvaltning af de ydre grænser, herunder kontrol af identitet samt sundheds- og sikkerhedskontrol
- retfærdige og effektive asylregler, der strømliner procedurerne for asyl og tilbagesendelse
- en ny solidaritetsmekanisme beregnet på situationer, der kræver eftersøgnings- og redningsoperationer, pressede situationer eller krisesituationer
- større fremsynethed og effektivitet hvad angår kriseberedskab og -indsats
- en effektiv tilbagesendelsespolitik og en koordineret tilgang til tilbagesendelse på EU-plan
- samlet styring på EU-plan med henblik på en bedre forvaltning og gennemførelse af asyl- og migrationspolitikkerne

- gensidigt fordelagtige partnerskaber med vigtige oprindelses- og transitlande uden for EU
- udvikling af holdbare og lovlige adgangsveje for dem, der har behov for beskyttelse, og med det formål at tiltrække talent til EU og
- støtte til effektive integrationspolitikker.

2. EN FÆLLES EUROPÆISK RAMME FOR FORVALTNING AF MIGRATION OG ASYL

Siden flygtningekrisen i 2015-2016 har udfordringerne ændret sig. Blandede strømme af flygtninge og migranter har medført stadigt større kompleksitet og et øget behov for koordinerings- og solidaritetsmekanismer. EU og medlemsstaterne har intensiveret deres samarbejde om migrations- og asylopolitikken betydeligt. Medlemsstaternes reaktion på den situation, der for nylig udspillede sig i modtagelsescentret i Moria, er et eksempel på, at vi tager fælles ansvar og udviser solidaritet. Kommissionens plan om at samarbejde med de nationale myndigheder om et fælles pilotprojekt, der skal resultere i et nyt modtagelsescenter, viser, hvordan et samarbejdet kan fungere i praksis. For at støtte gennemførelsen af dette fælles pilotprojekt vil Kommissionen sammen med medlemsstaterne og EU-agenturerne nedsætte en integreret taskforce. Ad hoc-reaktioner er imidlertid ikke en holdbar løsning, og der er stadig store strukturelle svagheder, både hvad angår udformning og gennemførelse. Manglende overensstemmelse mellem de nationale asyl- og tilbagesendelsessystemer og mangler i gennemførelsen har blotlagt ineffektivitet og rejst spørgsmål om retfærdighed. En velfungerende migrations- og asylopolitik inden for EU forudsætter samtidig et styrket samarbejde om migration med partnere uden for EU.

Der er derfor behov for en samlet tilgang, hvor man anerkender det kollektive ansvar, adresserer de mest grundlæggende bekymringer, der er givet udtryk i forhandlingerne siden 2016 — navnlig vedrørende solidaritet — og løser spørgsmålet om manglende gennemførelse. Denne tilgang skal bygge videre på de fremskridt, der er gjort siden 2016, men også føre til indførelse af en fælles europæisk ramme og en bedre forvaltning af migration og asyl samt en ny solidaritetsmekanisme. Den skal også gøre procedurerne ved grænsen mere sammenhængende og mere effektive og sikre en konsekvent standard for modtagelsesforhold.

Der bygges videre på de fremskridt, der er gjort siden 2016

Kommissionens tidligere forslag til en reform af det **fælles europæiske asylsystem** havde til formål at skabe en retfærdig og hurtig proces, der sikrer adgang til asylproceduren samt ligebehandling, klarhed og retssikkerhed for asylansøgere og afhjælper mangler i forbindelse med tilbagesendelse. Disse mål er fortsat gyldige, og det forsøges i den nye pagt i videst muligt omfang at fastholde de fremskridt, der er gjort, og de kompromiser, der er indgået mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

Kommissionen støtter de foreløbige politiske aftaler, der allerede er indgået om kvalifikationsforordningen og direktivet om modtagelsesforhold. Disse forslag bør snarest muligt vedtages. **Kvalifikationsforordningen** har til formål yderligere at harmonisere kriterierne for indrømmelse af international beskyttelse, præcisere modtagernes rettigheder og forpligtelser og fastsætte, hvornår beskyttelsen bør ophøre, navnlig hvis modtageren er blevet en trussel mod den offentlige sikkerhed eller har begået en alvorlig forbrydelse. Omarbejdningen af **direktivet om modtagelsesforhold** har til formål at tilvejebringe mere harmoniserede regler og bedre modtagelsesforhold for asylansøgere, herunder hurtigere adgang til arbejdsmarkedet og bedre adgang til uddannelse for migrantbørn. Den har ligeledes til formål at præcisere, at modtagelsesforhold kun skal stilles til rådighed i den ansvarlige medlemsstat, hvorved incitamentet til ulovlige bevægelser fjernes, og at præcisere reglerne om frihedsberøvelse. Forordningen om oprettelse af et fuldt funktionsdygtigt Asylagentur, dvs. **Den Europæiske Unions Asylagentur**, er endnu en vigtig

byggesten i et sammenhængende og operationelt system, der vil bringe umiddelbare fordele, hvis det vedtages hurtigt. Forslaget til en **EU-rammeforordning om genbosætning og indrejse af humanitære årsager** har til formål at sikre en stabil EU-ramme for EU's bidrag til den globale genbosætningsindsats. Kommissionens forslag fra 2018 om ændring af **direktivet om tilbagesendelse** er ligeledes fortsat en nøgleprioritet, som tager sigte på at lukke smuthuller og strømline procedurerne, således at asyl og tilbagesendelse fungerer som en del af et enkelt system¹.

2.1 Nye procedurer for hurtig fastslåelse af status ved ankomst

Det er ved den ydre grænse, at EU skal lukke hullerne mellem henholdsvis kontrollen ved den ydre grænse og asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne. Denne proces bør ske hurtigt efter klare og rimelige regler for tilladelse til indrejse og adgang til den relevante procedure. Kommissionen foreslår, at der etableres en gnidningsløs procedure ved grænsen for alle ikke-EU-borgere, der passerer uden tilladelse, som skal omfatte screening før indrejse, en asylprocedure og, hvis det er relevant, en procedure for hurtig tilbagesendelse, som integrerer de procedurer, der i øjeblikket foregår særskilt.

Det første skridt bør være en **screening før indrejse**² af alle tredjelandstatsborgere, der passerer den ydre grænse uden tilladelse. Denne screening vil omfatte identifikation, sundheds- og sikkerhedskontrol, optagelse af fingeraftryk og registrering i Eurodacdatabasen. Dette skal være første trin i det samlede asyl- og tilbagesendelsessystem, og det vil øge gennemsigtigheden for de berørte personer på et tidligt stadium og skabe tillid til systemet. Det skal fremme et tættere samarbejde mellem alle relevante myndigheder med støtte fra EU-agenturerne. Screeningen skal fremskynde fastslåelsen af en persons status og den type procedure, der skal anvendes. For at sikre, at der foretages samme kontrol af alle irregulære indrejsende før lovlig indrejse i en medlemsstats område, vil medlemsstaterne også skulle foretage screeningen, hvis en person unddrager sig grænsekontrol, men senere identificeres på en medlemsstats område.

Kommissionen foreslår desuden en målrettet ændring af sit forslag fra 2016 til en ny forordning om asylprocedurer³ for at muliggøre en mere effektiv, men samtidig fleksibel anvendelse af procedurerne ved grænsen som andet trin i processen. Derved vil reglerne om **asylgrænseproceduren og grænseproceduren for tilbagesendelse** blive samlet i en enkelt retsakt. Grænseprocedurerne muliggør fremskyndet behandling af en ansøgning, ligesom det er tilfældet på grundlag af begreber som sikre oprindelseslande og sikre tredjelande. Asylansøgninger med få chancer for at blive accepteret bør behandles hurtigt, uden at det kræver lovlig indrejse i en medlemsstats område. Dette vil gælde for ansøgninger, der indgives af ansøgere, der vildleder myndighederne, kommer fra oprindelseslande med lave anerkendelsesprocenter, og som sandsynligvis ikke har brug for beskyttelse, eller som udgør en trussel for den nationale sikkerhed. Selv om asylansøgninger, der indgives ved EU's ydre grænser, skal behandles som led i EU's asylprocedurer, giver de ikke automatisk ret til indrejse i EU. Den normale asylprocedure vil fortsat finde anvendelse på andre asylansøgninger og blive mere effektiv, hvilket vil skabe klarhed for de mennesker, hvis ansøgninger er velbegrundede. Derudover bør det være muligt at omfordele ansøgere i løbet af grænseproceduren, således at proceduren kan fortsættes i en anden medlemsstat.

De personer, hvis ansøgning er blevet afvist i forbindelse med asylgrænseproceduren, vil straks blive omfattet af EU's grænseprocedure for tilbagesendelse. Denne fremgangsmåde

¹ Se afsnit 2.5.

² Forslag til forordning om indførelse af screening af tredjelandstatsborgere ved de ydre grænser (COM(2020) 612 af 23.9.2020).

³ Ændret forslag til forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i Unionen og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (COM(2020) 611 af 23.9.2020).

vil fjerne risikoen for ulovlige bevægelser og sende et klart signal til smuglerne. Det vil desuden være et særligt vigtigt redskab på ruter, hvor en stor andel af asylansøgerne kommer fra lande med lave anerkendelsesprocenter.

Der vil blive indført alle de garantier, der er nødvendige for at sikre, at der foretages en individuel vurdering af hver enkelt person, og disse garantier opretholdes under fuld overholdelse af deres grundlæggende rettigheder, herunder princippet om non-refoulement. Der vil blive sat særlig fokus på behovene hos de mest sårbare, f.eks. i form af en generel undtagelse fra grænseprocedurerne, hvis der ikke kan stilles de nødvendige garantier. For at sikre en effektiv adgang til asylprocedurerne og respekten for de grundlæggende rettigheder vil medlemsstaterne i tæt samarbejde med Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder som en yderligere sikkerhedsforanstaltning indføre en effektiv overvågningsmekanisme, som skal anvendes allerede i forbindelse med screeningen.

De nye procedurer sætter asyl- og migrationsmyndighederne i stand til mere effektivt at vurdere velbegrundede ansøgninger, træffe hurtigere afgørelser og dermed bidrage til mere velfungerende og troværdige asyl- og tilbagesendelsespolitikker. Dette vil være til gavn for både medlemsstaterne og for EU som helhed. Arbejdet bør understøttes med ressourcer og ekspertise fra EU-agenturerne og med EU-midler.

Forordningen om asylprocedurer har også til formål at fastsætte en letforståelig, effektiv og rettidig beslutningsproces baseret på enklere, klarere og kortere procedurer dækkende proceduremæssige garantier for asylansøgere og redskaber til at forhindre, at restriktioner omgås. En større grad af harmonisering af begreberne sikkert oprindelsesland og sikkert tredjeland i form af EU-lister, der udpeger lande såsom landene i Vestbalkan, vil være et særlig vigtigt spørgsmål i de videre forhandlinger, som skal bygge på de tidligere interinstitutionelle drøftelser.

2.2 En fælles ramme for solidaritet og ansvarsdeling

Erfaringerne fra forhandlingerne om forslaget fra 2016 om en reform af det fælles europæiske asylsystem viser klart, at der er behov for en tilgang, der går videre end den gældende Dublinforordning med de begrænsninger, den indeholder. Den fælles ramme bør indeholde regler for fastlæggelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for en asylansøgning, og den bør omfatte mere veludformede og fleksible redskaber til hjælp for de medlemsstater, der har de største udfordringer. Kommissionen har derfor til hensigt at trække sit forslag fra 2016 om ændring af Dublinforordningen tilbage og fremsætte forslag til en ny og mere omfattende retsakt, der indeholder en fælles ramme for asyl- og migrationsforvaltning, nemlig **forordningen om asyl- og migrationsforvaltning**⁴. Denne reform haster, og der vil derfor skulle opnås politisk konsensus om de centrale principper inden udgangen af 2020.

Denne nye fælles ramme fastlægger de principper og strukturer, der er nødvendige for en integreret tilgang til migrations- og asylopolitikken, og som sikrer en retfærdig fordeling af ansvaret og adresserer spørgsmålet om blandede grupper af personer med behov for international beskyttelse og personer uden et sådant behov. Den nye ramme omfatter en ny **solidaritetsmekanisme**, der tager sigte på at integrere retfærdighed i EU's asylsystem for at afspejle de forskellige udfordringer som følge af forskellig geografisk beliggenhed, og for at sikre, at alle bidrager på et solidarisk grundlag. Derved sikres det, at de reelle behov, der opstår som følge af migranternes og asylansøgere's irregulære indrejse ikke håndteres af de

⁴ Forslag til forordning om asyl- og migrationsforvaltning (COM (2020) 610 af 23.9.2020).

enkelte medlemsstater alene, men af EU som helhed. Solidaritet indebærer, at alle medlemsstaterne skal bidrage, således som præciseret af EU-Domstolen⁵.

Den nye solidaritetsmekanisme vil primært fokusere på omfordeling eller overtagelse af tilbagesendelser. Ved overtagelse af en tilbagesendelse er det meningen, at medlemsstaterne skal yde al nødvendig støtte til den medlemsstat, der er under pres til hurtigt at sende dem tilbage, der ikke har ret til ophold, idet den medlemsstat, der yder støtte til processen, påtager sig det fulde ansvar, hvis tilbagesendelsen ikke sker inden for en bestemt periode. Medlemsstaterne kan fokusere på nationaliteter, i forbindelse med hvilke chancerne for at gennemføre tilbagesendelsen er større. Selv om hver medlemsstat vil skulle bidrage til omfordeling og/eller overtagelse af tilbagesendelse, og der vil blive anvendt en fordelingsnøgle, vil medlemsstaterne have fleksibilitet til at beslutte, om og i hvilket omfang de vil fordele deres indsats på personer, der skal omfordeles, og personer, der vil være omfattet af ordningen med overtagelse af tilbagesendelse. Der vil også være mulighed for at bidrage gennem andre former for solidaritet såsom kapacitetsopbygning, operationel støtte, teknisk og operationel ekspertise samt støtte til de eksterne aspekter af migration. Selv om mekanismen altid giver medlemsstaterne brugbare alternativer til omfordeling, sikrer et sikkerhedsnet, at presset på en medlemsstat rent faktisk lettes ved hjælp af omfordelinger eller overtagelse af tilbagesendelser. Man bør også anerkende den særlige situation, der gør sig gældende for eftersøgnings- og redningsaktioner og særligt sårbare grupper, og Kommissionen har til hensigt at oprette en pulje af planlagte solidaritetsforanstaltninger, der hovedsagelig består af omfordelinger, som angives pr. medlemsstat pr. år på grundlag af Kommissionens kortsigtede prognoser for forventede ilandsætninger på alle ruter og for sårbare grupper, der forventes at have behov for omfordeling.

De gældende regler om overdragelse mellem medlemsstaterne af **ansvaret** for at behandle en ansøgning om international beskyttelse kan virke som et incitament til ulovlige bevægelser, særlig når ansvarsoverdragelsen sker som følge af ansøgerens adfærd (f.eks. når en ansøger forsvinder). Systemet skal derfor styrkes og smuthuller lukkes. De gældende kriterier for fastlæggelse af ansvar vil fortsat finde anvendelse, men reglerne om fastlæggelse af ansvaret for behandling af en ansøgning om international beskyttelse bør præciseres for at gøre systemet mere effektivt, modvirke misbrug og forhindre ulovlige bevægelser. Ansøgeren bør også have klare forpligtelser, og konsekvenserne for manglende opfyldelse af disse forpligtelser bør være klart defineret. Endnu en opgave vil være at ændre direktivet om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding, således at personer med international beskyttelse tilskyndes til at forblive i den medlemsstat, som har givet dem international beskyttelse, ved at de stilles i udsigt at få status som fastboende udlænding efter tre års lovligt og uafbrudt ophold i den pågældende medlemsstat. Dette vil også bidrage til deres integration i lokalsamfundene.

2.3 Skabelse af gensidig tillid ved hjælp af korrekt styring, gennemførelse og tilsyn

For at være effektive skal politikkerne for grænseforvaltning, asyl og tilbagesendelse fungere godt på nationalt plan og, når der er tale om integration af migranter, på lokalt plan. De nationale politikker skal derfor være i overensstemmelse med den overordnede europæiske tilgang. Den nye forordning om asyl og migrationsforvaltning har til formål at opfylde dette kriterie ved hjælp af et tættere europæisk samarbejde. Forordningen vil resultere i bedre planlægning, beredskab og overvågning på både nationalt plan og EU-plan. En struktureret procedure vil være til hjælp for EU, således at medlemsstaterne kan bistå

⁵ Dom i forenede sager C-715/17, C-718/17 og C-719/17, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik.

hinanden med at opbygge et robust, effektivt og fleksibelt system ved hjælp af **nationale strategier**, der integrerer asyl- og tilbagesendelsespolitikkerne på nationalt plan. En **europæisk strategi** skal vejlede og støtte medlemsstaterne. Kommissionen skal ligeledes udarbejde en rapport om forberedende foranstaltninger og beredskab på grundlag af medlemsstaternes årlige rapportering. En sådan rapport vil bidrage med et fremadrettet perspektiv, når det drejer sig om at håndtere de risici og muligheder, der er forbundet med migrationsstyring, for at forbedre både evnen og paratheden til at reagere.

Afgørende for tilliden til EU's politikker og de nationale politikker er en konsekvent gennemførelse, hvilket kræver øget overvågning og operationel støtte fra EU-agenturerne. Dette kræver, at Kommissionen foretager en mere systematisk overvågning af både gældende og nye regler, herunder ved hjælp af traktatbrudsprocedurer.

De kvalitetskontrolordninger, der benyttes i forbindelse med migrationsforvaltningen, som f.eks. Schengenevalueringmekanismen og de sårbarhedsvurderinger, der foretages af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex), kommer til at spille en nøglerolle. Endnu et vigtigt skridt vil være den fremtidige overvågning af de asylsystemer, der indgår i det seneste kompromis om forslaget til et nyt asylagentur, nemlig **Den Europæiske Unions Asylagentur**. Det nye mandat er en reaktion på medlemsstaternes stigende behov for operationel støtte og vejledning om gennemførelsen af de fælles regler om asyl og vil desuden resultere i større konvergens. Det vil styrke den gensidige tillid ved hjælp af ny overvågning af medlemsstaternes asyl- og modtagelsessystemer og i kraft af, at Kommissionen har mulighed for at udstede henstillinger med støtteforanstaltninger. Lovgivningen bør vedtages allerede i år for at gøre det muligt hurtigt at stille denne praktiske støtte til rådighed, om end det erkendes, at nye strukturer, som f.eks. overvågningen, kan tage en del tid at indføre.

2.4 Støtte til børn og sårbare personer

Der skal i EU's asyl- og migrationsforvaltningssystem tages højde for sårbare gruppers særlige behov, også i form af genbosætning. Kommissionen har udpeget børns behov som en prioritet, fordi mindreårige, der migrerer, er særligt sårbare⁶. Der vil blive taget fuldt hensyn til dette i forbindelse med bredere initiativer til fremme af børns rettigheder og tarv såsom strategien for barnets rettigheder — i overensstemmelse med den internationale lovgivning om flygtninges og børns rettigheder og med EU's charter om grundlæggende rettigheder⁷.

Reformen af EU's regler om asyl og tilbagesendelse er en lejlighed til at styrke de **garantier og beskyttelsesstandarder**, der i henhold til EU-lovgivningen finder anvendelse på migrantbørn. De nye regler vil sikre, at barnets tarv kommer i første række i alle afgørelser vedrørende migrantbørn, og at barnets ret til at blive hørt respekteres. Udpegelsen af repræsentanter for uledsagede mindreårige bør fremskyndes, og disse repræsentanter bør tildeles tilstrækkelige ressourcer. Det europæiske netværk for værgemål⁸ bør styrkes og spille en større rolle i koordineringen, samarbejdet og kapacitetsopbygningen i forbindelse med værgemål. Uledsagede børn og børn under tolv år og deres familier bør være undtaget

⁶ Meddelelse om beskyttelse af migrantbørn (COM(2017) 211 af 12.4.2017), hvori der anbefales en række omfattende foranstaltninger for at øge beskyttelsen af børn på alle trin i migrationsprocessen.

⁷ Der vil i forbindelse med EU-børnegarantien og handlingsplanen for integration og inklusion (se afsnit 8 nedenfor) også blive taget hensyn til de særlige behov hos migrantbørn.

⁸ Netværket blev annonceret i meddelelsen fra 2017 (se fodnote 6). Det samler myndigheder med ansvar for værgemål og agenturer, (lokale) myndigheder og internationale og ikke-statslige organisationer med henblik på at fremme gode værgemålstjenester i EU for uledsagede børn og børn, der er blevet adskilt fra deres familie.

fra grænseproceduren, medmindre der er sikkerhedsmæssige betænkeligheder. I alle andre relevante asylprocedurer bør der indføres specifikke proceduremæssige garantier for børn, og der bør ydes effektiv supplerende støtte. Systemet skal indrettes således, at der kan tages hånd om børns særlige behov på alle stadier, idet der bør tilbydes effektive alternativer til frihedsberøvelse og hurtig familiesammenføring, og det sikres, at de myndigheder, der er ansvarlige for at beskytte børn, høres. Børn bør i hele proceduren for fastslåelse af status tilbydes passende indkvartering og bistand, herunder juridisk bistand. Endelig bør de også have hurtig og ikke-diskriminerende adgang til uddannelse og tidligt i processen have adgang til integrationstjenester.

Risikoen for menneskehandel langs migrationsruterne er høj, navnlig risikoen for, at kvinder og piger bliver ofre for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse eller andre former for kønsbaseret vold. Menneskehandelsnetværk misbruger asylprocedurerne og bruger modtagelsescentre til at udse sig potentielle ofre⁹. Der vil i Kommissionens kommende strategi for bekæmpelse af menneskehandel blive sat særlig fokus på tidlig udpegelse af potentielle ofre fra tredjelande som beskrevet i den nylige meddelelse om strategien for EU's sikkerhedsunion¹⁰.

2.5 Et effektivt fælles EU-system for tilbagesendelser

EU's migrationsregler er kun troværdige, hvis de personer, der ikke har ret til at blive i EU, rent faktisk sendes tilbage. I øjeblikket er det kun omkring en tredjedel af de personer, der skal sendes tilbage, der rent faktisk forlader EU. Det undergraver borgernes tillid til hele asyl- og migrationsforvaltningen og fungerer som et incitament til irregulær migration. Det udsætter også personer uden lovligt ophold for usikre forhold og for at blive udnyttet af kriminelle netværk. Tilbagesendelsernes effektivitet varierer i dag fra medlemsstat til medlemsstat og afhænger i høj grad af nationale regler og national kapacitet samt af forbindelserne med bestemte tredjelande. Der er behov for et **fælles EU-system for tilbagesendelser**, der kombinerer EU's stærke interne strukturer med et mere effektivt samarbejde med tredjelande om tilbagesendelse og tilbagetagelse. Det bør udvikles på grundlag af omarbejdningen af direktivet om tilbagesendelse og en effektiv operationel støtte, herunder gennem Frontex. Denne tilgang vil være til gavn for den proces, der foreslås i forordningen om asyl- og migrationsforvaltning med henblik på at fastlægge foranstaltninger, der ved behov kan anvendes til at tilskynde til samarbejde med tredjelande¹¹. Det fælles EU-system for tilbagesendelser bør omfatte overtagelse af tilbagesendelser og støtte en vellykket implementering heraf.

Den vigtigste byggesten for et effektivt EU-system for tilbagesendelser er forslaget fra 2018 til omarbejdning af direktivet om tilbagesendelse. Dette vil medføre vigtige forbedringer i forvaltningen af tilbagesendelsespolitikken. Systemet vil bidrage til at forebygge og begrænse risikoen for, at migranter forsvinder og foretager ulovlige bevægelser, ved hjælp af fælles kriterier til at vurdere hvert enkelt sag og muligheden for at anvende frihedsberøvelse for at sikre den offentlige orden og sikkerhed. Det vil sætte skub i programmer for støttet frivillig tilbagevendende, som er den mest effektive og bæredygtige måde at fremme tilbagesendelser på. Ved hjælp af skræddersyede IT-værktøjer og en klar forpligtelse for de involverede i proceduren til at samarbejde vil det derudover forbedre resultaterne og fremskynde procedurerne. Det er vigtigt, at Europa-Parlamentet og Rådet når til enighed om bestemmelser om fælles vurderingskriterier og frihedsberøvelse.

⁹ Europol 2020, Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling, fjerde årsrapport – 2019.

¹⁰ Strategien for EU's sikkerhedsunion (COM(2020) 605 af 24.7.2020).

¹¹ Tilbagesendelsespolitikken skal integreres fuldt ud i den tilbagetagelsespolitik, der er omhandlet i afsnit 6.5.

Kommissionen er parat til at arbejde tæt sammen med de andre institutioner for hurtigt at nå til enighed om et revideret direktiv, der vil medføre disse forbedringer. Dette vil også blive hjulpet på vej af en samling af reglerne om asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne ved grænsen i den nye forordning om asylprocedurer, som vil lukke eksisterende huller og mindske mulighederne for at omgå asylsystemet.

Der er også behov for **operationel støtte** til medlemsstaternes nationale tilbagesendelsesindsats. Arbejdet med tilbagesendelser besværliggøres ofte af medlemsstaternes knappe finansielle og menneskelige ressourcer. En integrering af de nationale strategier i den fælles ramme bør resultere i bedre planlægning, flere ressourcer og bedre infrastruktur i forbindelse med tilbagesendelses- og tilbagetagelsesoperationer.

Frontex skal spille en fremtrædende rolle i det fælles EU-system for tilbagesendelser og sikre, at tilbagesendelser fungerer godt i praksis. Frontex bør prioritere at være den operationelle del af EU's tilbagesendelsespolitik ved at udpege en viceadministrerende direktør for dette område og inddrage ekspertbistand om tilbagesendelser i bestyrelsen¹². Det nye stående korps, der indsættes, vil også bistå ved tilbagesendelser. Frontex vil også støtte indførelsen af et system for behandling af tilbagesendelsessager på EU-plan og nationalt plan, der dækker alle trin i proceduren, fra opdagelsen af personer med irregulært ophold til tilbagetagelse og reintegration af dem i tredjelande. På den måde kan agenturet udnytte sit fulde potentiale med hensyn til at støtte tilbagesendelser og forbinde operationelt samarbejde med medlemsstaterne med et effektivt samarbejde om tilbagetagelse med tredjelande.

At skabe et effektivt system, der skal sikre tilbagesendelser, er et fælles ansvar, og der er behov for stærke forvaltningsstrukturer for at sikre en mere sammenhængende og effektiv tilgang. Til det formål vil Kommissionen udnævne en **koordinator for tilbagesendelser**, der understøttes af et nyt **netværk på højt plan for tilbagesendelse**. Koordinatoren vil yde teknisk bistand for at samle de forskellige dele af EU's tilbagesendelsespolitik på grundlag af medlemsstaternes positive erfaringer med at forvalte tilbagesendelser og med at fremme en gnidningsløs og sammenhængende tilbagesendelsesproces. Gennem en operationel tilbagesendelsesstrategi vil der blive skabt et strategisk fokus.

Tilbagesendelser er mere effektive, når de gennemføres frivilligt og suppleres af omfattende reintegrationsforanstaltninger. At fremme frivillig tilbagevenden er et centralt strategisk mål, der dels afspejles i Kommissionens forslag fra 2018 om direktivet om tilbagesendelse, dels i en kommende strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration. Med denne strategi vil der blive fastlagt nye tilgange til udformning, fremme og gennemførelse af ordninger for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration¹³ gennem fastsættelse af fælles mål og en styrkelse af sammenhængen mellem EU's initiativer og nationale initiativer samt mellem nationale ordninger. I den forbindelse er det også muligt at udnytte den europæiske grænse- og kystvagts styrkede mandat vedrørende tilbagesendelse.

2.6 En ny fælles asyl- og migrationsdatabase

En gnidningsløs migrations- og asylproces kræver, at de nødvendige oplysninger forvaltes korrekt. Til det formål bør **Eurodac** udvikles yderligere for at støtte den fælles ramme¹⁴. Kommissionens forslag fra 2016, på grundlag af hvilket Europa-Parlamentet og Rådet har indgået en foreløbig politisk aftale, vil allerede udvide Eurodacs anvendelsesområde. En

¹² I henhold til forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt skal en ud af de tre viceadministrerende direktører tildeles en særlig rolle og et ansvar for tilsyn med agenturets opgaver med hensyn til tilbagesendelse.

¹³ Se afsnit 6.5.

¹⁴ Ændret forslag til forordningen om oprettelse af "Eurodac" (COM(2020) 614 af 23.9.2020).

opgradering af Eurodac vil gøre det lettere at spore ulovlige bevægelser, tackle irregulær migration og forbedre tilbagesendelsesprocedurerne. De lagrede data vil under hensyntagen til de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger blive udvidet for at dække særlige behov: Europa-Parlamentet og Rådet er for eksempel allerede nået til enighed om at udvide anvendelsesområdet til også at omfatte genbosatte personer.

Disse ændringer bør nu suppleres med henblik på at gøre det muligt at registrere individuelle ansøgere (snarere end ansøgninger) i en **opgraderet database**, at gøre det lettere at anvende nye bestemmelser om overdragelse af ansvaret inden for EU, at lette omfordelingen samt at sikre bedre overvågning af personer i udsendelsesposition. Det nye system vil bidrage til at skabe den nødvendige forbindelse mellem asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne og yde yderligere støtte til de nationale myndigheder, som beskæftiger sig med de asylansøgere, der allerede har fået afslag på deres ansøgning i en anden medlemsstat. Med systemet kan støtten til frivillig udrejse og reintegration også følges. Det nye Eurodac vil som led i et altomfattende og integreret migrations- og grænseforvaltningssystem være fuldt ud interoperabelt med grænseforvaltningsdatabaserne.

De vigtigste tiltag

Kommissionen:

- fremsætter forslag til en forordning om asyl- og migrationsforvaltning, herunder en ny solidaritetsmekanisme
- fremsætter forslag til ny lovgivning om indførelse af en screeningprocedure ved den ydre grænse
- ændrer forslaget til en ny forordning om asylprocedurer, så den indeholder en ny grænseprocedure og gør asylprocedurerne mere effektive
- ændrer forslaget til Eurodacforordningen, således at databehovene i den nye ramme for EU's asyl- og migrationsforvaltning dækkes
- vil udpege en koordinator for tilbagesendelse internt i Kommissionen, som understøttes af et nyt netværk på højt plan for tilbagesendelse og en ny operationel strategi og
- vil fastlægge en ny strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration.

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) skal:

- fuldt ud operationalisere det styrkede mandat vedrørende tilbagesendelse og yde fuld støtte til medlemsstaterne på nationalt plan og
- udpege en viceadministrerende direktør for tilbagesendelse.

Europa-Parlamentet og Rådet skal:

- senest i juni 2021 vedtage forordningen om asyl- og migrationsforvaltning samt forordningen om screening og den reviderede forordning om asylprocedurer
- prioritere vedtagelsen af forordningen om EU's asylagentur inden udgangen af året for at muliggøre en effektiv europæisk støtte på stedet
- sikre, at den reviderede Eurodacforordning vedtages i år
- sikre en hurtig vedtagelse af det reviderede direktiv om modtagelsesforhold og kvalifikationsforordningen og
- sikre en hurtig afslutning på forhandlingerne om det reviderede direktiv om tilbagesendelse.

3. ET ROBUST KRISEBEREDSKABS- OG KRISERESPONSSYSTEM

Målet med den nye pagt om at indføre en omfattende og solid migrations- og asylpolitik udgør den bedste beskyttelse mod risikoen for krisesituationer. EU er allerede bedre

forberedt i dag end i 2015, og den fælles ramme for asyl- og migrationsforvaltning giver allerede EU et stærkere fundament ved at øge beredskabet og gøre solidaritet til en fast bestanddel. EU skal dog altid være forberedt på det uventede.

EU skal være parat til at imødegå **krisesituationer og force majeure** med modstandsdygtighed og fleksibilitet — vel vidende at forskellige typer kriser kræver forskellige reaktioner. Gennem forberedelse og fremsynethed kan responsen gøres mere effektiv. Dette kræver en evidensbaseret tilgang, således at situationer bedre kan foregribes, og EU's reaktion på vigtige tendenser bedre kan forberedes¹⁵. Der vil blive fremsat en ny **plan for beredskab og krisestyring på migrationsområdet**¹⁶, som skal bidrage til omstillingen fra en tilgang, der går ud på blot at reagere, til en tilgang baseret på beredskab og foregribelse. Den vil samle alle eksisterende krisestyringsredskaber og fastsætte de vigtigste institutionelle, operationelle og finansielle foranstaltninger og protokoller, der skal være til stede for at sikre beredskabet på både EU-plan og nationalt plan.

Planen omfatter en vedvarende foregribelse og overvågning af medlemsstaternes kapacitet og fastlægger en ramme for opbygning af modstandsdygtighed og tilrettelæggelse af en koordineret reaktion på en krise. Efter anmodning fra en medlemsstat vil både EU-agenturer og andre medlemsstater ifølge planen yde operationel støtte. Dette bygger på hotspottilgangen og trækker på nylige erfaringer med kriserespons og civilbeskyttelse. Planen får umiddelbart virkning, men kommer også til at fungere som en vigtig operationel støtte for EU's evne til at reagere inden for rammerne af fremtidige ordninger. I planen vil der blive fastsat en række foranstaltninger til håndtering af kriser i forbindelse med et stort antal irregulære indrejsende. Erfaringerne viser dog, at vi er nødt til at tilføje et nyt element til værktøjsskassen.

I en ny retsakt vil der kunne fastsættes **midlertidige og ekstraordinære foranstaltninger, som der vil være behov for i tilfælde af kriser**¹⁷. Et sådant instrument vil have to mål: for det første at give medlemsstaterne fleksible rammer med hensyn til at reagere på krise- og force majeure-situationer og indrømme migranter øjeblikkelig beskyttelsesstatus i krisesituationer og for det andet at sikre, at det solidaritetssystem, der er fastsat i den nye forordning om asyl- og migrationsforvaltning, er tilpasset til en krise, der er kendetegnet ved et stort antal irregulære indrejsende. Da kriser som følge af deres omstændigheder kræver en hurtig reaktion, skal solidaritetsmekanismen gøres mere solid, og mekanismens tidsramme bør afkortes¹⁸. Det vil også udvide anvendelsesområdet for obligatorisk omfordeling, således at for eksempel personer, der har ansøgt om øjeblikkelig beskyttelse, og personer, der er indrømmet en sådan beskyttelse, også er omfattet samt udvide anvendelsesområdet i forbindelse med overtagelse af tilbagesendelser.

I krisesituationer, der er af en sådan størrelsesorden, at medlemsstaternes asyl- og migrationssystemer risikerer at blive overbelastede, vil der blive taget hensyn til de praktiske vanskeligheder, som medlemsstaterne står over for, ved, at de får et vist begrænset råderum, der vil give dem mulighed for midlertidigt at fravige de normale procedurer og frister,

¹⁵ Der vil blive ydet støtte til dette arbejde gennem videncentret om migration og demografi i Kommissionens Fælles Forskningscenter.

¹⁶ Kommissionens henstilling om en EU-mekanisme til kriseberedskab og -styring i forbindelse med migration (plan for beredskab og krisestyring på migrationsområdet) (C(2020) 6469 af 23. september 2020).

¹⁷ Forslag til en forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet (COM(2020) 613 af 23.9.2020).

¹⁸ Fremskyndelse af forpligtelsen til at omfordele irregulære migranter til den medlemsstats område, som overtager tilbagesendelsen.

samtidig med at det skal sikres, at de grundlæggende rettigheder og nonrefoulementprincippet overholdes¹⁹.

Beskyttelse, der svarer til subsidiær beskyttelse, kan også straks indrømmes en forud fastsat gruppe af mennesker, navnlig dem, der løber en ekstraordinær stor risiko for at blive udsat for vilkårlig vold som følge af væbnede konflikter i deres oprindelsesland. I betragtning af udviklingen i begreber og regler for anerkendelse af international beskyttelse og den kendsgerning, at der i ny lovgivning vil blive fastsat regler for indrømmelse af øjeblikkelig beskyttelsesstatus i krisituationer, vil direktivet om midlertidig beskyttelse blive ophævet²⁰.

De vigtigste tiltag

Kommissionen:

- fremlægger en plan for beredskab og krisestyring på migrationsområdet og
- foreslår lovgivning til håndtering af krise- og force majeure-situationer og ophævelse af direktivet om midlertidig beskyttelse.

Europa-Parlamentet og Rådet skal:

- prioritere arbejdet med det nye kriseinstrument.

Medlemsstaterne, Rådet og Kommissionen skal:

- påbegynde gennemførelsen af planen for beredskab og krisestyring på migrationsområdet.

4. INTEGRERET GRÆNSEFORVALTNING

Integreret grænseforvaltning er et uundværligt politisk instrument, der sætter EU i stand til at beskytte sine ydre grænser og sikre integriteten og funktionen af et Schengenområde uden kontrol ved de indre grænser. Det er også en vigtig del af en samlet migrationspolitik: En god forvaltning af EU's ydre grænser er en vigtig del af samarbejdet om integrerede politikker vedrørende asyl og tilbagesendelser.

4.1 Mere effektive ydre grænser i EU

Forvaltningen af EU's ydre grænser er et fælles ansvar for alle medlemsstaterne og de associerede Schengenlande og for EU og EU-agenturerne. Det betyder også, at eventuelle mangler har to konsekvenser: De udgør både en yderligere udfordring for den pågældende medlemsstat, og de har konsekvenser såsom ulovlige bevægelser, som påvirker hele EU-systemets troværdighed. En effektiv forvaltning af EU's ydre grænser udgør en vigtig del af Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser.

Den europæiske integrerede grænseforvaltning gennemføres af den europæiske grænse- og kystvagt, som består af medlemsstaternes grænse- og kystvagtmyndigheder og Frontex. Den har til formål at forhindre fragmentering og sikre sammenhæng mellem de forskellige EU-politikker.

¹⁹ I henhold til den internationale menneskerettighedslovgivning sikrer nonrefoulementprincippet, at ingen må sendes tilbage til et land, hvor de vil blive udsat for tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og anden ubodelig skade.

²⁰ Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandards for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne.

Kommissionen vil indlede det forberedende arbejde med henblik på at fremlægge politikdokumentet om den **flerårige strategiske politik- og gennemførelsescyklus** i første halvdel af 2021. Denne cyklus vil sikre en ensartet ramme for de strategiske retningslinjer til alle relevante aktører på europæisk og nationalt plan inden for området grænseforvaltning og tilbagesendelser gennem indbyrdes forbundne strategier, nemlig en teknisk og operationel EU-strategi udarbejdet af Frontex og medlemsstaternes nationale strategier. Dette vil gøre det muligt at skabe sammenhæng mellem alle relevante retlige, finansielle og operationelle instrumenter og værktøjer både inden for EU og med vores eksterne partnere. Cyklussen vil blive drøftet med Europa-Parlamentet og Rådet.

EU skal være i stand til hurtigt og fleksibelt at yde støtte i stort omfang til medlemsstaterne ved de ydre grænser. En hurtig og fuldstændig gennemførelse af den nye forordning om den **europæiske grænse- og kystvagt** er et vigtigt skridt fremad. Den styrker det daglige samarbejde og forbedrer EU's reaktionskapacitet. Udviklingen af fælles kapaciteter og dertil knyttet planlægning inden for områder såsom uddannelse og indkøb er ensbetydende med større ensartethed og mere effektivitet. Frontex' årlige sårbarhedsvurderinger er særlig vigtige, idet medlemsstaternes beredskab til at imødegå trusler og udfordringer ved de ydre grænser vurderes, og der bliver fremsat henstillinger om foranstaltninger til afbødning af sårbarheder. De supplerer de evalueringer, som Kommissionen og medlemsstaterne foretager i fællesskab inden for rammerne af Schengenevalueringssystemet. Sårbarhedsvurderingerne bidrager også til bedst muligt at målrette agenturets operationelle støtte til medlemsstaterne.

I henhold til den nye forordning oprettes der et stående korps af operationelle medarbejdere, der består af ansatte fra såvel agenturet som medlemsstaterne, og som har udøvende beføjelser. Det udgør en betydelig forstærkning af EU's evne til at reagere på forskellige situationer ved de ydre grænser. Det er fortsat vigtigt at have et **stående korps med en kapacitet på 10 000 medarbejdere** for at sikre den nødvendige kapacitet til reagere hurtigt og i tilstrækkeligt omfang. Det stående korps bør kunne indsættes fra den 1. januar 2021.

4.2 Fuldt interoperable IT-systemer

Sikre ydre grænser kræver også ajourførte og **interoperable IT-systemer** til at føre tilsyn med indrejsende og asylansøgere. Når de forskellige systemer er klar til at blive taget i brug, vil de udgøre en integreret IT-plattform for grænseforvaltning, der vil gøre det muligt at kontrollere og skabe overblik over alle tredjelandsstatsborgeres ret til ophold, uanset om de er fritaget for visumplikten eller er indehavere af visum, når de indrejser lovligt på EU's område. Dette vil gøre det lettere at finde frem til de personer, hvis tilladelse til ophold er udløbet²¹.

Takket være interoperabiliteten forbindes alle europæiske systemer vedrørende grænseforvaltning, migration, sikkerhed og retlige anliggender med hinanden, og det sikres, at alle disse systemer "taler" sammen, at de nødvendige kontroller ikke undlades som følge af manglende oplysninger, og at de nationale myndigheder råder over de fuldstændige, pålidelige og nøjagtige oplysninger, som de har behov for. Det vil være et stort skridt fremad i bekæmpelsen af identitetssvig. Hvert system bevarer sine hidtidige sikkerhedsfunktionaliteter. Det er vigtigt, at disse nye og opgraderede informationssystemer og det opgraderede Schengensystem er **klar til brug og fuldt interoperable inden udgangen af 2023**. Kommissionen vil med den foreslåede revision af

²¹ De interoperable systemer er: ind- og udrejsesystemet, det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse, visuminformationssystemet, ECRIS-TCN-systemet, Eurodac og Schengeninformationssystemet.

Eurodacforordningen også fremlægge de ændringer, der er nødvendige for at integrere forordningen i denne tilgang, således at Eurodac fuldt ud udfylder sin rolle med hensyn til at kontrollere irregulær migration og opdage ulovlige bevægelser inden for EU. **Frem mod 2025 vil visumproceduren blive fuldt ud digitaliseret**, idet der vil blive indført et digitalt visum og blive mulighed for at indgive visumansøgninger online, hvilket vil styrke tilliden til Schengenområdet.

Som følge af den stramme tidsplan for gennemførelsen af den nye arkitektur for EU's informationssystemer skal forberedelserne i medlemsstaterne og agenturerne både overvåges og støttes. Kommissionens **procedure for hurtig varsling i forbindelse med IT-systemer** vil gøre det muligt at udsende varsler tidligt og om nødvendigt indføre hurtige og målrettede afhjælpende foranstaltninger. Dette vil udgøre informationsgrundlaget for et **gennemførelsesforum på højt plan** bestående af højtstående koordinatore fra medlemsstaterne, Kommissionen og agenturerne, som mødes to gange årligt.

4.3 En fælles europæisk tilgang til eftersøgnings- og redningsaktioner

Siden 2014 er forsøgene på at nå Europa i usødygtige fartøjer taget til, og det har kostet mange menneskeliv på havet. Derfor har EU, medlemsstaterne og private aktører øget deres eftersøgnings- og redningskapacitet i Middelhavet betydeligt. Siden 2015 har EU's fælles flådeoperation EUNAVFOR MED Sophia og operationer koordineret af Frontex såsom Themis, Poseidon og Indalo bidraget til at redde over 600 000 mennesker.

At hjælpe mennesker i havsnød er ikke kun en moralsk forpligtelse, men også en forpligtelse i henhold til folkeretten. Selv om de nationale myndigheder i sidste ende er ansvarlige for gennemførelsen af de relevante regler i henhold til folkeretten, er eftersøgning og redning også en vigtig del af den integrerede europæiske grænseforvaltning, der gennemføres som et fælles ansvarsområde for Frontex²² og de nationale myndigheder, og derfor er det vigtigt, at Frontex får øget adgang til kapaciteten til søs og i luften.

Farlige forsøg på at krydse Middelhavet er fortsat forbundet med stor risiko og giver næring til kriminelle netværk. Ilandsætningen af migranter har stor indvirkning på asyl-, migrations- og grænseforvaltningen, navnlig for kystmedlemsstaterne. Det er af afgørende betydning, at der udvikles en mere koordineret EU-tilgang til eftersøgnings- og redningspraksis baseret på solidaritet. Tilgangen bør omfatte følgende vigtige elementer:

- En anerkendelse af **de særlige forhold, der gør sig gældende for eftersøgning og redning, i EU's retlige ramme for migration og asyl**. Siden januar 2019 har Kommissionen efter anmodning fra medlemsstaterne koordineret omfordelingen af mere end 1 800 personer, der blev sat i land i forbindelse med private fartøjers redningsoperationer. Selv om Kommissionen fortsat vil yde operationel støtte og sørge for en proaktiv koordinering, er der alligevel behov for en mere forudsigelig solidaritetsmekanisme med hensyn til ilandsætning af migranter. Den nye forordning om asyl- og migrationsforvaltning giver mulighed for støtte i form af omfordeling af personer, der er sat i land efter eftersøgnings- og redningsoperationer. Dette skal bidrage til at sikre kontinuitet i støtten og til at undgå et behov for ad hoc-løsninger.
- I overensstemmelse med EU's kompetencer **bør Frontex yde øget operationel og teknisk støtte** og indsætte maritime aktiver i medlemsstaterne for at øge deres kapacitet og således bidrage til at redde liv på havet.

²² I forordning (EU) nr. 656/2014 fastsættes der særlige regler for overvågning af de ydre søgrænser inden for rammerne af det operative samarbejde, der samordnes af Frontex, og som omfatter de eftersøgnings- og redningsaktioner, der er gennemført under fælles Frontex-operationer.

- **Samarbejdet og koordineringen mellem medlemsstaterne** skal styrkes betydeligt, særligt med hensyn til de eftersøgnings- og redningsaktiviteter, der er blevet udviklet i de forgangne år, og som private aktører regelmæssigt er involveret i. Kommissionen fremsætter en henstilling om samarbejde mellem medlemsstaterne vedrørende operationer, som udføres af fartøjer, der ejes eller drives af private enheder, med henblik på eftersøgnings- og redningsaktiviteter for at opretholde sejlladssikkerheden og sikre en effektiv migrationsforvaltning²³. Dette samarbejde bør også finde sted inden for rammerne af en ekspertgruppe om eftersøgning og redning nedsat af Kommissionen for at fremme samarbejdet og udveksle bedste praksis.
- Kommissionen udsteder også retningslinjer for en effektiv gennemførelse af **EU's regler om definition og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold**²⁴ og for forebyggelse af kriminalisering af humanitære aktører²⁵.
- **EU vil styrke samarbejdet med oprindelses- og transitlandene** for at forhindre farlige rejser og irregulære passager, bl.a. ved hjælp af skræddersyede partnerskaber om bekæmpelse af migrantsmugling med tredjelande²⁶.

4.4 Et velfungerende Schengenområde

Schengenområdet udgør et af de vigtigste resultater af de europæiske integrationsbestræbelser. Det har dog været under pres på grund af vanskeligheder med at reagere på skiftende situationer ved Unionens grænser, på grund af mangler og smuthuller og på grund af de forskellige nationale asyl-, modtagelses- og tilbagesendelsessystemer. Dette har ført til, at flere asylansøgere og migranter, der skal sendes tilbage, foretager ulovlige bevægelser. De foranstaltninger, der allerede er opnået enighed om, og som nu skal vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet, vil bidrage til at skabe mere ensartede standarder for asyl- og migrationssystemerne. Derudover bidrager yderligere foranstaltninger inden for rammerne af den nye pagt om screening- og grænseprocedurer, styrkede ydre grænser samt mere sammenhængende asyl- og tilbagesendelsesprocedurer som led i den integrerede tilgang i den fælles ramme til at styrke Schengensamarbejdet betydeligt.

Bekymringer over eksisterende mangler har bidraget til indførelse af **midlertidig kontrol ved de indre grænser**. Jo længere tid denne kontrol fortsætter, desto større tvivl sås der om, hvorvidt den er midlertidig og afstemt med behovet. Midlertidig kontrol ved grænserne må kun anvendes under ekstraordinære omstændigheder for at reagere på situationer, der i alvorlig grad påvirker den offentlige orden eller den interne sikkerhed. De bør kun opretholdes som en sidste udvej, så længe de usædvanlige omstændigheder varer ved. For eksempel blev der indført foranstaltninger til kontrol af de indre grænser i forbindelse med den nylige nødsituation som følge af covid-19-pandemien, men de fleste er blevet ophævet igen.

På grundlag af erfaringer fra de seneste fem års mange kriser vil Kommissionen fremlægge en **strategi for Schengensamarbejdet fremover**, der vil omfatte initiativer til skabelse af et stærkere og mere omfattende Schengensamarbejde. Den omfatter bl.a. også en ny tilgang til Schengengrænsekodeksen, hvor der skal drages konklusioner af status for forhandlingerne

²³ Kommissionens henstilling om samarbejde mellem medlemsstaterne vedrørende operationer, som udføres af fartøjer, der ejes eller drives af private enheder, med henblik på eftersøgnings- og redningsaktiviteter (C(2020) 6468 af 23.9.2020).

²⁴ Kommissionens retningslinjer for gennemførelsen af EU's regler om definition og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold (C(2020) 6470 af 23.9.2020).

²⁵ Se afsnit 5.

²⁶ Se afsnit 5.

om Kommissionens forslag fra 2017. Det handler i den forbindelse også om, hvordan Schengenevalueringsmekanismen kan forbedres og gøres til et fuldt ud effektivt redskab til at evaluere, om Schengensamarbejdet fungerer, og til at sikre, at forbedringer gennemføres effektivt. En effektiv **Schengenevalueringsmekanisme** er et vigtigt redskab til opretholdelse af et effektivt Schengenområde, fordi det skaber tillid, at det kontrolleres, hvordan medlemsstaterne gennemfører Schengenreglerne. Det er vigtigt, at medlemsstaterne afhjælper de mangler, der konstateres i forbindelse med evalueringerne. Hvis medlemsstaterne konsekvent undlader at gøre dette, eller hvis kontrollerne ved de indre grænser opretholdes længere end nødvendigt, vil Kommissionen mere systematisk overveje at indlede traktatbrudsprocedurer.

Der findes også alternativer til kontrol ved de indre grænser. For eksempel kan politikontroller være særdeles effektive, og ny teknologi og intelligent brug af IT-interoperabilitet kan bidrage til at gøre kontroller mindre indgribende. I øjeblikket er der også tilbagetagelsesaftaler mellem medlemsstaterne, der ligeledes kan gennemføres mere effektivt.

På grundlag af det arbejde, der allerede er udført for at fremme disse foranstaltninger²⁷, vil Kommissionen iværksætte et **program for støtte og samarbejde**, der skal hjælpe medlemsstaterne med at udnytte disse foranstaltningers potentiale bedst muligt. Kommissionen vil oprette et særligt **Schengenforum**, der omfatter de relevante nationale myndigheder såsom indenrigsministerier og (grænse)politi på nationalt og regionalt plan, med henblik på at stimulere mere konkret samarbejde og skabe større tillid. En gang om året bør der arrangeres en politisk drøftelse med henblik på at give medlemsstaternes ministre, medlemmer af Europa-Parlamentet og andre interessenter mulighed for at skabe politisk fremdrift i denne proces.

De vigtigste tiltag

Kommissionen:

- vedtager en henstilling om samarbejde mellem medlemsstaterne vedrørende private enheders redningsaktiviteter
- fremlægger vejledning til medlemsstaterne for at gøre det klart, at redningsaktioner til søs ikke kan gøres strafbare
- vil vedtage en strategi for Schengensamarbejdet fremover, som styrker Schengengrænsekodeksen og Schengenevalueringsmekanismen
- vil oprette et Schengenforum for at fremme konkret samarbejde og måder, hvorpå Schengen kan styrkes, gennem et program for støtte og samarbejde, der skal bringe kontrollen ved de indre grænser til ophør og
- vil lancere en ny europæisk ekspertgruppe for eftersøgning og redning.

Kommissionen, medlemsstaterne og Frontex skal:

- sikre en hurtig og fuldstændig anvendelse af den nye forordning om den europæiske grænse- og kystvagt og
- sikre gennemførelsen af interoperabiliteten af alle store IT-systemer inden 2023.

5. STYRKE BEKÆMPELSEN AF MIGRANTSMUGLING

²⁷ C(2017) 3349 final af 12.5.2017 og C(2017) 6560 final af 27.9.2017.

Smugling indebærer organiseret udnyttelse af migranter og er udtryk for mangel på respekt for menneskers liv i jagten på fortjeneste. Denne kriminelle aktivitet er derfor til skade for EU's mål for såvel humanitær bistand som migrationsforvaltning. I **EU's nye handlingsplan for bekæmpelse af migrantsmugling** for 2021-2025 vil der blive fokuseret på at bekæmpe kriminelle netværk, og den vil i overensstemmelse med EU's strategi for sikkerhedsunionen fremme samarbejdet om og støtte retshåndhævelsen i forbindelse med bekæmpelse af migrantsmugling, som ofte også er knyttet til menneskehandel. Handlingsplanen bygger på det arbejde, der er gjort i Europol og dets Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling, Frontex, Eurojust og Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse. Der vil ved hjælp af nye foranstaltninger og et styrket samarbejde mellem de forskellige organer blive taget fat på udfordringerne på områderne finansiel efterforskning, inddrivelse af aktiver, dokumentfalsk og nye fænomener såsom digital smugling²⁸.

De eksisterende regler til bekæmpelse af migrantsmugling²⁹ har vist sig at udgøre en effektiv retlig ramme til bekæmpelse af dem, der yder hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold. Der er overvejelser i gang om, hvordan disse regler kan moderniseres³⁰. Kommissionen vil skabe klarhed i spørgsmålet om kriminalisering af private aktører gennem **vejledning om gennemførelsen** af reglerne om bekæmpelse af smugling og gøre det klart, at det ikke kan gøres strafbart at overholde den retlige forpligtelse til at redde nødstedte på havet.

At finde beskæftigelse i EU uden den krævede retlige status er en af drivkræfterne bag smugling til EU. Kommissionen vil vurdere, hvordan det er muligt at gøre **direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere** mere effektivt og evaluere behovet for yderligere tiltag. Kommissionen vil også samarbejde med Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed om at koordinere de nationale myndigheders indsats og sikre en effektiv gennemførelse af direktivet. Dette er nødvendigt for at forhindre irregulær migration og skal ske ved at sikre et effektivt forbud mod at ansætte tredjelandsstatsborgere med irregulært ophold.

Bekæmpelse af menneskesmugling er en fælles udfordring, der kræver samarbejde og koordinering på internationalt plan samt en effektiv grænseforvaltning. På ministerkonferencen i juli 2020 mellem EU og afrikanske partnere bekræftede man den gensidige vilje til at løse dette problem³¹. EU's nye handlingsplan for bekæmpelse af migrantsmugling vil fremme samarbejdet mellem EU og tredjelande via målrettede partnerskaber om **bekæmpelse af migrantsmugling** som led i bredere partnerskaber med vigtige tredjelande. Dette vil omfatte støtte til kapacitetsopbygning i oprindelses- og transitlande både med hensyn til de retshåndhævelsesmæssige rammer og den operationelle kapacitet med henblik på at fremme en effektiv indsats fra politiet og retsmyndighederne. EU vil også forbedre udvekslingen af oplysninger med tredjelande og indsatsen på stedet gennem støtte til fælles operationer og fælles efterforskningshold samt informationskampagner om risiciene ved irregulær migration og om lovlige alternativer. EU-agenturerne bør også arbejde mere intensivt med partnerlande. Europol vil styrke samarbejdet med landene på Vestbalkan, og Kommissionen og Europol vil arbejde hen imod

²⁸ Navnlig organiserede kriminelle gruppers brug af moderne informations- og kommunikationsteknologi til at lette smuglingen af migranter, herunder reklame, organisering, opkrævning af betalinger m.m.

²⁹ Pakken vedrørende hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ophold — direktiv 2002/90/EF og den ledsagende rammeafgørelse fra Rådet om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold.

³⁰ Direktiv 2002/90/EF og Rådets rammeafgørelse 2002/946/RIA.

³¹ Ministerkonferencen fandt sted den 13.7.2020 og havde deltagelse af indenrigsministrene fra Algeriet, Libyen, Mauretanien, Marokko og Tunesien, som mødtes med deres modparter fra Italien (formandskab), Frankrig, Tyskland (deltog i egenskab af Rådets formandskab), Malta og Spanien samt Kommissionen.

indgåelse af lignende aftaler med Tyrkiet og andre nabolande. Kommissionen vil også medtage dette i sit samarbejde med Den Afrikanske Union (AU).

Operationer og missioner inden for rammerne af **den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik** vil fortsat yde et vigtigt bidrag i de tilfælde, hvor bekæmpelse af irregulær migration eller migrantsmugling indgår som en del af deres mandat. Operation EUNAVFOR MED IRINI, der supplerer eksisterende missioner såsom EUCAP Sahel Niger og EUBAM Libya, er nu ved at blive gennemført i det centrale Middelhavsområde og bidrager til optrævlingen af smuglernetværk.

Indvandringsforbindelsesofficerer udgør et værdifuldt bindeled i bekæmpelsen af irregulær migration og migrantsmugling. En fuldstændig anvendelse af forordningen om oprettelse af et europæisk netværk af indvandringsforbindelsesofficerer³² vil yderligere konsolidere dette netværk og styrke bekæmpelsen af smugling.

De vigtigste tiltag

Kommissionen vil:

- fremlægge en ny EU-handlingsplan for bekæmpelse af migrantsmugling for 2021-2025
- vurdere, hvordan direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere kan gøres mere effektivt og
- integrere indsatsen mod migrantsmugling i partnerskaber med tredjelande.

6. SAMARBEJDE MED VORES INTERNATIONALE PARTNERE

De fleste migranter foretager deres rejse på en regulær og sikker måde, og velstyret migration baseret på partnerskab og ansvarsdeling kan have positive virkninger for både oprindelses-, transit- og bestemmelseslandene. I 2019 var der over 272 millioner migranter på internationalt plan³³. Størstedelen af migrationen finder sted mellem udviklingslande. Demografiske og økonomiske tendenser, politisk ustabilitet og konflikter samt klimaændringer er alt sammen forhold, der tyder på, at migration fortsat vil være en fremtrædende tendens og en global udfordring i de kommende år. Det er i partnerlandenes, EU's og flygtningenes og migranternes egen interesse, at migrationspolitikkerne fungerer godt.

Forudsætningen for dette er samarbejde med vores partnere, først og fremmest baseret på et bilateralt engagement kombineret med regionale og multilaterale tilsagn. **Migration er af central betydning i forbindelse med EU's overordnede forbindelser med vigtige partnerlande, der er oprindelses- og transitlande.** Både EU og dets partnere har deres egne interesser og aktionsmuligheder. Omfattende, afbalancerede og skræddersyede partnerskaber kan give gensidige fordele og bidrage til økonomien, en bæredygtig udvikling, uddannelse og færdigheder, stabilitet og sikkerhed og forbindelserne med diasporaer. Samarbejdet med partnere hjælper også EU med at opfylde sine forpligtelser til at yde beskyttelse til dem, der har behov for det, og at spille sin rolle som verdens største donor af udviklingsbistand. Inden for rammerne af den nye pagt vil samarbejdet med partnerlandene blive optrappet på alle områder. Kommissionen og den høje repræsentant vil sammen med medlemsstaterne straks indlede arbejdet med at gennemføre denne tilgang i praksis via dialog og samarbejde med vores partnere.

³² Forordning (EU) 2019/1240.

³³ World Migration Report 2020, Den Internationale Organisation for Migration, 2019, s. 2.

6.1 Maksimere virkningerne af vores internationale partnerskaber

EU har brug for at se på sine prioriteter med friske øjne, først hvad angår den rolle, migration spiller med hensyn til dets forbindelser med tredjelande og i forbindelse med andre politikker, og dernæst hvad dette betyder for vores overordnede forbindelser med specifikke partnere. **Migration bør** inden for rammerne af omfattende partnerskaber **indgå som et centralt spørgsmål baseret på en vurdering af EU's og partnerlandenes interesser**. Det er vigtigt at imødegå de komplekse udfordringer i forbindelse med migration og de grundlæggende årsager hertil til gavn for EU og dets borgere, partnerlande samt migranterne og flygtningene selv. EU og dets partnere kan gennem samarbejde forbedre migrationsforvaltningen, styrke den fælles indsats for at imødegå de fælles udfordringer og drage fordel af mulighederne.

Denne tilgang kræver, at der anvendes en bred vifte af politiske værktøjer, og at den har den fornødne fleksibilitet til både at være skræddersyet og at kunne tilpasses over tid. Forskellige politikker på områder som udviklingssamarbejde, sikkerhed, visum, handel, landbrug, investeringer og beskæftigelse, energi, miljø og klimaforandringer samt uddannelse bør ikke behandles isoleret. Det er bedst, at de indgår som en del af en skræddersyet tilgang som et centralt element i et reelt **gensidigt fordelagtigt partnerskab**. Det er også vigtigt at huske på, at migrationsspørgsmål såsom grænseforvaltning eller en mere effektiv gennemførelse af tilbagesendelser og tilbagetagelser kan være politisk følsomme emner for partnere. At tage fat på de problemer, vi oplever i dag — først og fremmest tab af menneskeliv, men også mangler i forbindelse med migrationsforvaltningen — indebærer, at vi arbejder sammen, således at alle påtager sig deres ansvar.

Det er ikke tilstrækkeligt med engagement på EU-plan alene: En effektiv koordinering mellem **EU og medlemsstaterne** er vigtig på alle niveauer, dvs. bilateralt, regionalt og multilateralt. Konsekvent kommunikation mellem EU og dets medlemsstater om migration og fælles outreachaktiviteter rettet mod partnere har vist sig at være afgørende for at vise EU's fælles engagement. EU bør navnlig trække på visse medlemsstaters erfaringer og privilegerede forbindelser med vigtige partnere — erfaringerne har vist, at medlemsstaternes fulde engagement i EU's migrationspartnerskaber, herunder ved at samle midler og ekspertise via de forskellige EU-trustfonde, er af afgørende betydning for et vellykket resultat.

EU har qua sin rolle i **international og multilateral** sammenhæng troværdighed og styrke, bl.a. via dets aktive engagement i De Forenede Nationer (FN) og tætte samarbejde med dets organer. EU bør bygge videre på de vigtige fremskridt, der er gjort på **regionalt** plan gennem målrettede dialoger og rammer³⁴ og gennem partnerskaber med organisationer såsom Den Afrikanske Union. Andre innovative partnerskaber kunne bygge videre på det positive eksempel med taskforcen mellem AU, EU og FN vedrørende Libyen. Den specifikke kontekst i forbindelse med rammen for perioden efter Cotonouaftalen med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet er af særlig betydning for udformningen af og en effektiv operationalisering af samarbejdet om migration.

I de senere år er dialogen med en række vigtige partnere blevet uddybet³⁵. EU's **naboer** har særlig prioritet. Skabelse af økonomiske muligheder for navnlig unge er ofte den bedste måde at mindske presset som følge af irregulær migration på. Det igangværende arbejde med at bekæmpe migrantsmugling er et eksempel på, af hvor afgørende betydning

³⁴ Herunder Vallettaprocessen mellem EU og de afrikanske lande. Andre vigtige regionale processer er Budapest-, Prag-, Rabat- og Khartoumprocesserne.

³⁵ Statusrapport om gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration (COM(2019) 481 final af 16.10.2019).

forbindelserne med landene i **Nordafrika** er. Hvad angår landene på **Vestbalkan**, er der behov for en skræddersyet tilgang, både på grund af deres geografiske placering og deres fremtid som en integreret del af EU: Koordinering kan være med til at sikre, at de er vel rustede som fremtidige medlemsstater til at reagere konstruktivt på fælles udfordringer ved at udvikle deres kapaciteter og grænseprocedurer, så de med henblik på udvidelsesperspektivet kommer tættere på EU. Erklæringen fra EU og Tyrkiet fra 2016 afspejler det dybere engagement og den tættere dialog med **Tyrkiet**, bl.a. bistanden til landets indsats med at huse omkring 4 millioner flygtninge³⁶. Via faciliteten for flygtninge i Tyrkiet dækkes fortsat millioner af flygtninges essentielle behov, og det vil være vigtigt, at EU fortsat og vedvarende yder finansiering i en eller anden form³⁷.

Migration indgår som en integreret del af tilgangen i den fælles meddelelse med titlen "Frem mod en omfattende **strategi for samarbejdet med Afrika**" for at uddybe de økonomiske og politiske bånd i et modent og vidtrækkende forhold³⁸ og yde praktisk støtte. Det forhold, at der findes mange migrationsruter, understreger også behovet for at arbejde sammen med partnerlande i **Asien**³⁹ og **Latinamerika**.

I forbindelse med alle disse partnere må vi erkende, at covid-19-pandemien allerede forårsager massive forstyrrelser. Dette skal være en central del af visionen for samarbejde baseret på gensidige interesser, der bidrager til at opbygge stærkere, modstandsdygtige økonomier, der skaber vækst og job til lokalbefolkningen og samtidig mindsker presset, hvad angår irregulær migration.

EU's finansiering i forbindelse med flygtninge- og migrationsrelaterede problemer uden for EU, som siden 2015 har beløbet sig til 9 mia. EUR, har vist sig at være nødvendig for at nå EU's mål på migrationsområdet. I juli 2020 understregede Det Europæiske Råd, at denne finansiering skal udvikles yderligere og på en mere koordineret måde i programmer på tværs af de relevante udgiftsområder på EU-budgettet⁴⁰. Strategisk, politikstyret programmering af EU's eksterne finansiering vil være afgørende for at gennemføre denne nye samlede tilgang til migration. I forbindelse med målet på 10 % til migrationsrelaterede foranstaltninger, der blev foreslået i forbindelse med instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde, erkendes det, at ressourcerne skal matche behovene i EU's øgede internationale engagement og samtidig være tilstrækkeligt fleksible til at kunne tilpasses til omstændighederne. Den foreslåede opbygning af EU's eksterne finansieringsinstrumenter sikrer også yderligere fleksibilitet med henblik på at kunne reagere på uforudsete omstændigheder eller kriser.

6.2 Beskyttelse af dem, der har behov for det, og støtte til værtslandene

EU's arbejde med at yde nød- og humanitærhjælp er baseret på principperne om medmenneskelighed, upartiskhed, neutralitet og uafhængighed. Over 70 millioner mennesker, både mænd, kvinder og børn, skønnes at være blevet tvangsfordrevet på

³⁶ Faciliteten for flygtninge i Tyrkiet har mobiliseret 6 mia. EUR.

³⁷ I juli 2020 nåede man i EU f.eks. til enighed om en forøgelse på 485 mio. EUR til humanitær bistand inden for rammerne af faciliteten for at muliggøre en forlængelse af programmerne frem til udgangen af 2021 og derved hjælpe over 1,7 millioner flygtninge med at dække deres grundlæggende behov og sende 600 000 børn i skole.

³⁸ Fælles meddelelse "Frem mod en omfattende strategi for samarbejdet med Afrika" (JOIN(2020) 4 af 9.3.2020).

³⁹ Navnlig landene langs silkeruten: Afghanistan, Bangladesh, Iran, Irak og Pakistan.

⁴⁰ Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 21.7.2020, punkt 19, 103, 105, 111 og 117.

verdensplan, hvoraf næsten 30 millioner er flygtninge og asylansøgere⁴¹. Langt de fleste af dem får ly i udviklingslandene, og EU har fortsat vilje til at hjælpe.

EU kan med hensyn til at yde denne støtte bygge videre på resultaterne af samarbejdet med en lang række partnere. Den humanitære evakuering af personer fra Libyen til nødtransitmekanismer i Niger og Rwanda med henblik på videre genbosætning har hjulpet de mest sårbare til at komme ud af desperate situationer. At bistå flygtninge, der er påvirket af krisen i Syrien, og deres værtslande vil fortsat være vigtigt. Millioner af flygtninge og deres værtssamfund i Tyrkiet, Libanon, Jordan og Irak nyder godt af daglig støtte gennem særlige instrumenter såsom EU's facilitet for flygtninge i Tyrkiet og EU's regionale trustfond som reaktion på den syriske krise.

Som det blev gentaget i december 2019 på det globale flygtningeforum, er EU fast besluttet på at fastholde sit stærke engagement med henblik på at yde livsvigtig **støtte til millioner af flygtninge og fordrevne** samt fremme bæredygtige udviklingsorienterede løsninger⁴².

6.3 Skabe økonomiske muligheder og tackle de grundlæggende årsager til irregulær migration

De **grundlæggende årsager** til irregulær migration og tvangsfordrivelse samt de umiddelbare faktorer, der får mennesker til at migrere, er komplekse⁴³.

EU er verdens største donor af **udviklingsbistand**. Dette vil fortsat være et centralt element i EU's samarbejde med lande, herunder om migrationsspørgsmål. Indsatsen for at skabe stabile og sammenhængende samfund, mindske fattigdom og ulighed og fremme menneskelig udvikling, jobskabelse og økonomiske muligheder, fremme demokrati, god regeringsførelse, fred og sikkerhed og imødegå udfordringerne i forbindelse med klimaforandringer kan alt sammen være med til at få mennesker til at føle, at deres fremtid ligger i deres hjemegn. I Kommissionens forslag til den næste generation af udenrigspolitiske instrumenter indregnes migration systematisk som en prioritet i programmeringen. Bistanden vil blive målrettet efter behov til lande med en betydelig migrationsdimension. Der er blevet indarbejdet fleksibilitet i forslagene til instrumenter, efter at erfaringerne de senere år med finansiering, der på forhånd er fastsat til at gå til specifikke lande eller programmer, har vist, at det er vigtigt med fleksible instrumenter såsom trustfonde, der gør det muligt at reagere hurtigt, når det er påkrævet.

Der kan anvendes mange andre politikker til at skabe stabilitet og velstand i partnerlandene⁴⁴. Konfliktforebyggelse og -løsning samt fred, sikkerhed og god regeringsførelse er ofte hjørnestenen i disse bestræbelser. Handels- og investeringspolitikken bidrager allerede til at tackle de grundlæggende årsager ved at skabe job og perspektiver for millioner af arbejdstagere og landbrugere verden over. Fremme af investeringer ved brug af redskaber såsom den eksterne investeringsplan kan i væsentlig grad bidrage til økonomisk udvikling, vækst og beskæftigelse. En bedre udnyttelse af potentialet i forbindelse med pengeoverførsler kan også bidrage til den økonomiske udvikling. Samarbejde inden for

⁴¹ Ifølge FN's højkommisær for flygtninge var der i 2018 næsten 71 millioner personer, der var blevet tvangsfordrevet, heraf var næsten 26 millioner flygtninge og 3,5 millioner asylansøgere (UNHCR Global Trends – Forced Displacement in 2018, <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>).

⁴² I de senere år er det meste af EU's budget til humanitær bistand (80 % af 1,2 mia. EUR i 2018 og 1,6 mia. EUR i 2019) gået til projekter, der skal være med til at dække de umiddelbare grundlæggende behov hos de tvangsfordrevne og deres værtssamfund i forbindelse med konflikter, kriser og langvarige fordrivelser.

⁴³ Se det arbejde, der er udført og støttet af Det Fælles Forskningscenters videncentret om migration og demografi om "International Migration Drivers" (2018) og "Atlas of Migration" (2019).

⁴⁴ Denne bredt baserede tilgang anerkendes fuldt ud i alliancen mellem EU og Afrika (En ny alliance mellem Afrika og Europa med fokus på bæredygtige investeringer og jobs (COM(2018) 643 af 12.9.2018)).

uddannelse, kvalifikationer og forskning samt inden for rammerne af politikker på det digitale område, energiområdet eller transportområdet er også med til at fremme den økonomiske udvikling. Når det er relevant, vil EU anvende disse politikker i samarbejdet med partnerlandene inden for rammerne af den nye pagt.

6.4 Partnerskaber med henblik på at styrke migrationsstyringen og -forvaltningen

At støtte EU's partnere i forbindelse med udviklingen af en effektiv **migrationsstyrings- og migrationsforvaltningskapacitet** vil være et centralt element i de gensidigt fordelagtige partnerskaber, EU søger at udvikle. EU kan støtte kapacitetsopbygningen i overensstemmelse med partnernes behov. Dette vil hjælpe partnerlandene med at håndtere irregulær migration og tvangsfordrivelse samt bekæmpe migrantsmuglingsnetværk⁴⁵. Redskaber såsom strategisk kommunikation vil blive udnyttet yderligere for at tilvejebringe oplysninger om mulighederne for lovlig migration og forklare risiciene ved irregulær migration samt bekæmpe disinformation. Afhængigt af konteksten og situationen kan EU desuden bistå partnerlande med at øge deres kapacitet med hensyn til grænseforvaltning, herunder ved at styrke deres eftersøgnings- og redningskapacitet til søs eller til lands, ved hjælp af velfungerende asyl- og modtagelsessystemer eller ved at gøre det lettere for migranter frivilligt at vende tilbage til tredjelande eller gøre det lettere at få integreret migranter⁴⁶.

EU's samarbejde med partnerlande om migrationsforvaltning vil fortsat sikre, at migranternes og flygtninges rettigheder beskyttes, at diskrimination og udnyttelse af arbejdskraft bekæmpes, og at disses grundlæggende behov dækkes ved hjælp af levering af vigtige tjenesteydelser. Støtten kan også rettes mod at maksimere migrationens positive virkninger og mindske de negative konsekvenser for partnerlandene, f.eks. ved at mindske omkostningerne ved pengeoverførsler, mindske "hjerneflugt" eller lette cirkulær migration.

Medlemsstaterne har en vigtig rolle at spille med hensyn til at yde praktisk støtte, således som det frugtbare samarbejde om bekæmpelse af migrantsmugling har vist, hvor fælles efterforskningshold drager fordel af de nationale forvaltningers praktiske ekspertise.

EU bør anvende alle de værktøjer, det råder over, til at yde operationel støtte til de nye partnerskaber, herunder gennem en langt større inddragelse af **EU-agenturer**. Frontex' udvidede aktivitetsområde bør nu udnyttes til at gøre samarbejdet med partnere operationelt. Samarbejdet med landene på Vestbalkan, herunder via EU-statusaftaler med partnerne på Vestbalkan, vil gøre det muligt for Frontex' grænsevagter at samarbejde med nationale grænsevagter på et partnerlands område. Frontex kan også nu yde praktisk støtte til at udvikle partneres grænseforvaltningskapacitet og til at samarbejde med partnere for at optimere frivillig tilbagevenden. Kommissionen vil fortsætte med at tilskynde til, at der indgås aftaler med EU's naboer⁴⁷. Med hensyn til asyl er mulighederne for samarbejde med tredjelande i dag begrænsede, men en velfungerende migrationsforvaltning på vigtige ruter er af afgørende betydning både for beskyttelsen af migranter og for asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne. EU's nye asylagentur vil kunne arbejde med kapacitetsopbygning og operationel støtte til tredjelande og støtte EU's og medlemsstaternes genbosætningsordninger på grundlag af det eksisterende samarbejde med FN-agenturer

⁴⁵ Se afsnit 5.

⁴⁶ Herunder gennem udstationering af europæiske migrationsforbindelsesofficerer. Der er allerede udstationeret sådanne i 10 tredjelande, og yderligere 4 migrationsforbindelsesofficerer er klar til at blive udstationeret, når covid-19-situationen tillader det.

⁴⁷ Der er med held ført forhandlinger med alle landene på Vestbalkan (eksklusive Kosovo) om statusaftaler. Statusaftalerne med Albanien, Montenegro og Serbien er allerede blevet undertegnet og er trådt i kraft, mens undertegnelsen af aftalerne med Nordmakedonien og Bosnien-Hercegovina endnu ikke er afsluttet.

såsom FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) og Den Internationale Organisation for Migration.

6.5 Fremme af samarbejdet om tilbagesendelse og reintegration

En øget indsats, f.eks. ved at skabe økonomiske muligheder, øge stabiliteten eller bekæmpe smugling af migranter, kan bidrage til at nedbringe antallet af irregulære indrejsende til EU og antallet af personer, der ikke har ret til ophold. For personer, der ikke har ret til ophold, skal der imidlertid være et effektivt system for tilbagesendelse. Hvis nogle af disse benytter sig af muligheden for frivillig tilbagevendende, bør de støttes proaktivt heri. I øjeblikket er en af de væsentligste mangler i den europæiske migrationsforvaltning problemerne med effektivt at tilbagesende de personer, der ikke benytter sig af denne mulighed. Et tæt samarbejde med oprindelses- og transitlandene er en væsentlig forudsætning for et velfungerende system for tilbagesendelse, tilbagesendelse og reintegration.

Medlemsstaternes foranstaltninger⁴⁸ på området tilbagesendelse skal ledsages af en ny indsats for at forbedre samarbejdet med tredjelande om tilbagesendelse og suppleres med samarbejde om reintegration for at sikre, at tilbagesendelserne er holdbare. Det kræver først og fremmest, at de eksisterende 24 **EU-aftaler og -ordninger** med tredjelande om tilbagesendelse gennemføres fuldt ud og effektivt, at de igangværende forhandlinger om tilbagesendelse afsluttes og — hvis det er hensigtsmæssigt — at der eventuelt indledes nye forhandlinger, samt at der udarbejdes praktiske samarbejdsløsninger med henblik på at øge antallet af effektive tilbagesendelser.

Disse drøftelser skal ses i sammenhæng med EU's og medlemsstaternes samlede politikker, værktøjer og instrumenter, der kan samles i en strategisk tilgang. Et første skridt blev taget ved at skabe en forbindelse mellem samarbejdet om tilbagesendelse og visumudstedelsen i henhold til visumkodeksen⁴⁹. På grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne vil Kommissionen mindst en gang om året vurdere **graden af samarbejde med tredjelande om tilbagesendelse** og aflægge rapport herom til Rådet. En medlemsstat kan også underrette Kommissionen, hvis den står over for betydelige og vedvarende praktiske problemer i forbindelse med samarbejdet med et tredjeland om tilbagesendelse, hvilket giver anledning til gennemførelse af en ad hoc-vurdering. Efter en vurdering kan Kommissionen foreslå at anvende restriktive visumforanstaltninger eller — hvis samarbejdet er velfungerende — foreslå visumlempelser.

Visumpolitikken kan også bruges til at begrænse antallet af **grundløse asylansøgninger** fra visumfrie lande, da næsten en fjerdedel af de asylansøgninger, som medlemsstaterne har modtaget, blev indgivet af ansøgere, der kan rejse ind i Schengen+-området uden visum. Et tættere samarbejde og en øget udveksling af oplysninger vil bidrage til at afsløre visummisbrug. **Mekanismen til suspension af visumfritagelse** indeholder bestemmelser om systematisk vurdering af visumfrie lande på baggrund af kriterier, der omfatter risiciene for irregulær migration og uberettigede asylansøgninger. Dette kan i sidste ende føre til, at tredjelande fjernes fra listen over lande, hvis statsborgere er fritaget for visumpligten.

For at nå det Det Europæiske Råds mål⁵⁰ om at **mobilisere relevante politikker og værktøjer** er en yderligere fælles indsats nødvendig. Derfor omfatter den foreslåede forordning om asyl- og migrationsforvaltning en mulighed for, at Kommissionen, når denne aflægger rapport til Rådet om status for samarbejdet om tilbagesendelse, kan udpege yderligere effektive foranstaltninger for at tilskynde til samarbejde med henblik på at lette

⁴⁸ Se afsnit 2.5 ovenfor.

⁴⁹ Forordning (EF) nr. 810/2009 som ændret.

⁵⁰ Det Europæiske Råds konklusioner af 18. oktober 2018.

tilbagesendelse og tilbagetagelse, herunder på andre politikområder af interesse for tredjelandene⁵¹, idet der tages hensyn til Unionens overordnede interesser og forbindelser med tredjelandet. I den forbindelse er et tæt samarbejde med den højtstående repræsentant af stor betydning. Kommissionen, den højtstående repræsentant og medlemsstaterne bør sikre, at fremskridt med hensyn til tilbagetagelse ledsages af fremskridt på andre områder af partnerskabet. Dette vil kræve mere koordinering og fleksibilitet med hensyn til retsakter, politikker og finansielle instrumenter, for således at samle tiltagene på både EU- og medlemsstatsniveau.

Et vigtigt element i den fremtidige **strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration** består i at fastlægge nye tilgange i tredjelande og etablere bedre forbindelser med andre udviklingsinitiativer og nationale strategier med henblik på at styrke tredjelandenes kapacitet og ejerskab. En effektiv gennemførelse af strategien kræver et tæt samarbejde med Frontex inden for rammerne af dets styrkede mandat vedrørende tilbagesendelse og som led i det fælles EU-system for tilbagesendelser.

6.6 Udvikling af lovlige adgangsveje til Europa

Sikre adgangsveje for personer med behov for beskyttelse fjerner incitamentet til at begive sig ud på farlige rejser for at nå Europa, og samtidig udvises der solidaritet med tredjelande, der huser flygtninge. Lovlig migration kan være til gavn for vores samfund og vores økonomi. Medlemsstaterne bevarer retten til selv at fastsætte, hvor mange personer fra tredjelande, der kan få tilladelse til indrejse på deres område for at søge arbejde, men samtidig skal EU's fælles migrationspolitik afspejle integrationen af EU's økonomi og den indbyrdes afhængighed mellem medlemsstaternes arbejdsmarkeder. Derfor skal EU's politikker fremme lige vilkår mellem de nationale arbejdsmarkeder, når de udgør bestemmelsessteder for migration. De bør også hjælpe medlemsstaterne med at udnytte deres EU-medlemskab som et aktiv med henblik på at tiltrække talent.

Genbosætning er en velprøvet metode til at yde beskyttelse til de mest sårbare flygtninge. I de seneste år er antallet af genbosætninger i EU allerede steget betydeligt, og denne tendens forventes at intensiveres yderligere. Kommissionen anbefaler at formalisere ad hoc-ordningen, der omfatter ca. 29 500 genbosætningspladser, som medlemsstaterne allerede har givet tilsagn om, og som dækker en periode på to år, dvs. 2020-2021⁵² (som følge af covid-19-pandemien vil ikke alle tilsagn om genbosætning kunne efterkommes i 2020). For at sikre en gnidningsløs videreførelse af EU's indsats for genbosætning efter 2021 og bekræfte EU's rolle som global leder med hensyn til genbosætning vil Kommissionen opfordre medlemsstaterne til at give tilsagn fra 2022 og frem. Dette vil blive støttet under EU's budget og omfatte supplerende adgangsveje for personer med behov for beskyttelse, f.eks. ordninger for indrejse af humanitære årsager og foranstaltninger såsom uddannelsesrelaterede eller arbejdsrelaterede ordninger. EU vil desuden støtte de medlemsstater, der ønsker at etablere **lokalsamfundsbase**de eller **private sponsorordninger** finansielt, gennem kapacitetsopbygning og gennem vidensdeling i samarbejde med civilsamfundet med henblik på at udvikle en europæisk model for lokalsamfundsbase

ret sponsorering, der kan føre til bedre integrationsresultater på lang sigt. Endvidere søger EU i samarbejde med sine partnerlande at udvikle lovlige adgangsveje til Europa som led i migrationspartnerskaber, hvilket åbner mulighed for et samarbejde om

⁵¹ EU's humanitære bistand ydes i overensstemmelse med principperne om medmenneskelighed, upartiskhed, neutralitet og uafhængighed.

⁵² Kommissionens henstilling om lovlige adgangsveje til beskyttelse i EU: fremme af genbosætning, indrejse af humanitære årsager og andre supplerende adgangsveje, C(2020) 6467 af 23. september 2020.

ordninger, der gennem lovlig migration skal matche arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft og kvalifikationer. Samtidig bør udviklingen af lovlige adgangsveje bidrage til at mindske den irregulære migration, der ofte fører til sort arbejde og udnyttelse af arbejdskraften i EU. For at skabe et positivt incitament og tage hensyn til behovet for kvalifikationer og arbejdsmarkedsbehovene i EU vil Kommissionen øge støtten til medlemsstaterne for i samarbejde med partnerlandene at øge den lovlige migration, og samtidig fuldt ud respektere medlemsstaternes beføjelser.

EU har opnået gode resultater med arbejdskraftmobilitetsordninger. Pilotprojekter vedrørende lovlig migration⁵³ har vist, at EU ved at yde målrettet støtte kan hjælpe medlemsstaterne med at gennemføre ordninger, der opfylder arbejdsgivernes behov. EU har også åbnet Erasmus+ og erhvervsuddannelse op for tredjelandsstatsborgere og tilbudt tilskud til mobilisering af diasporasamfundene. Anvendelsesområdet og ambitionsniveauet for de eksisterende ordninger er dog fortsat begrænset.

En styrket og mere samlet tilgang⁵⁴ vil kunne muliggøre samarbejde med partnerlande og bidrage til at fremme en gensidigt fordelagtig international mobilitet. Kommissionen vil derfor indlede **talentpartnerskaber** med vigtige partnere i form af øget støtte til lovlig migration og mobilitet. Disse partnerskaber skal først indledes i EU's naboskabsområde, det vestlige Balkan og i Afrika med henblik på at udvide dem til andre regioner. De vil udgøre en omfattende ramme for EU's politik, yde finansieringsstøtte til samarbejdet med tredjelande med henblik på en bedre tilpasning til arbejdskraft- og kvalifikationsbehovet i EU, og de vil desuden udgøre en del af EU's værktøjskasse til strategisk inddragelse af partnerlande vedrørende migrationsspørgsmål. Et tæt samarbejde med medlemsstaterne er af afgørende betydning, og det samme gælder inddragelsen af den private sektor og arbejdsmarkedets parter samt ejerskab hos partnerlandene. Kommissionen vil afholde en konference på højt plan med medlemsstaterne og vigtige EU-interessenter, hvor talentpartnerskaberne vil blive indledt.

Talentpartnerskaberne bør være inkluderende og medvirke til at opbygge et stærkt samarbejde mellem de berørte institutioner (f.eks. arbejds- og undervisningsministerier, arbejdsgivere og arbejdsmarkedets parter, uddannelsesudbydere og diasporaorganisationer). Kommissionen vil fremme dette samarbejde gennem målrettet opsøgende arbejde og opbygge et netværk af deltagende virksomheder.

Talentpartnerskaberne vil skabe en fælles ramme for mobilisering af EU's og medlemsstaternes værktøjer. Bidragene kan komme fra alle EU-finansieringskilder på områderne forbindelser med tredjelande, indre anliggender, forskning samt uddannelse (Erasmus+). Partnerskaberne vil kombinere direkte støtte til mobilitetsordninger for arbejde eller erhvervsuddannelse med kapacitetsopbygning på områder såsom information om situationen på arbejdsmarkedet og viden om kvalifikationer, erhvervsrettet uddannelse, integration af tilbagevendende migranter og mobilisering af diasporasamfundene. En større fokus på uddannelse vil bidrage til at støtte og styrke investeringer i lokale kvalifikationer.

Visumforanstaltninger kan som en del af den samlede tilgang til migration og mobilitet fungere som et positivt incitament for samarbejdet med tredjelande. Fuld gennemførelse af

⁵³ Otte medlemsstater deltager i øjeblikket i seks projekter af denne type med Egypten, Marokko, Tunesien, Nigeria og Senegal. De centrale temaer omfatter mobilitet for IKT-eksperter, muligheder for studier og praktikophold i Europa samt styrkelse af tredjelandes kapacitet til at forvalte migration og støtte reintegration.

⁵⁴ Dette vil være i tråd med de globale kvalifikationspartnerskaber, som er bilaterale aftaler, hvorigennem et bestemmelsesland forud for migrationen inddrages direkte i at opbygge menneskelige ressourcer blandt potentielle migranter i oprindelseslandet.

den nyligt reviderede **visumkodeks**⁵⁵ og en yderligere indsats for visumlempelse for tredjelande vil sikre mere konsekvens og fremme kortvarig bona fide-mobilitet, herunder udvekslinger af studerende. Kortvarig mobilitet kan supplere andre lovlige adgangsveje, således at det forudgående samarbejde med tredjelande forbedres (f.eks. om at dæmme op for irregulære migrationsstrømme).

Vigtige tiltag

Kommissionen vil, hvis det er relevant, i tæt samarbejde med den højtstående repræsentant og medlemsstaterne:

- straks igangsætte arbejdet med at indlede og uddybe skræddersyede, omfattende og afbalancerede dialoger og partnerskaber vedrørende migration med oprindelses- og transitlande suppleret med samarbejde på regionalt og globalt plan
- øge støtten for at hjælpe personer, der har behov for international beskyttelse, og deres værtssamfund
- øge støtten til at skabe økonomiske muligheder og håndtere de grundlæggende årsager til irregulær migration
- prioritere migration som en del af programmeringen af de nye instrumenter i den næste flerårige finansielle ramme
- sikre en fuldstændig og effektiv gennemførelse af EU's eksisterende tilbagetagelsesaftaler og -ordninger og undersøge mulighederne for nye aftaler og ordninger
- anvende visumkodeksen til at tilskynde til og forbedre samarbejdet for at lette tilbagesendelse og tilbagetagelse samt følge forordningen om forvaltning af asyl og migration, når den træder i kraft
- gå videre med henstillingen om lovlige adgangsveje til beskyttelse i EU, herunder genbosætning og
- oprette EU-talentpartnerskaber med centrale partnerlande for at lette lovlig migration og mobilitet.

Europa-Parlamentet og Rådet bør:

- hurtigt afslutte forhandlingerne om rammeforordningen om genbosætning og indrejse af humanitære årsager.

7. TILTRÆKNING AF KVALIFIKATIONER OG TALENT TIL EU

Samarbejdet med tredjelande om lovlige adgangsveje er i fuld overensstemmelse med EU's interesser. Europas befolkning er aldrende og faldende⁵⁶. Dette forventes at lægge et strukturelt pres på arbejdsmarkedet, der forstærkes af de specifikke mangler på kvalifikationer i forskellige regioner og i sektorer såsom sundhedsvæsenet, sundhedsplejen og landbruget. I den nyligt ajourførte **dagsorden for færdigheder i Europa**⁵⁷ anerkendes det, at migranter med lovligt ophold bidrager til at mindske manglen på kvalifikationer og øge dynamikken på EU's arbejdsmarked.

Det er nødvendigt at aktivere og opkvalificere EU's arbejdsstyrke, men det er ikke tilstrækkeligt til at afhjælpe den eksisterende og forventede mangel på arbejdskraft og

⁵⁵ Forordning (EF) nr. 810/2009 som ændret.

⁵⁶ Rapport om konsekvenserne af de demografiske forandringer (COM(2020) 241 af 17.6.2020).

⁵⁷ Den europæiske dagsorden for færdigheder med henblik på bæredygtig konkurrenceevne, social retfærdighed og modstandsdygtighed (COM(2020) 274 af 1.7.2020).

kvalifikationer i alle regioner og sektorer. Derfor udstedte medlemsstaterne i 2018 over 775 000 førstegangsopholdstilladelser til tredjelandstatsborgere med henblik på skaffe arbejdskraft⁵⁸. Arbejdstagere fra tredjelandslande bidrager til at afhjælpe de store mangler i en række erhverv i medlemsstaterne⁵⁹, herunder inden for erhverv, der var af afgørende betydning i forbindelse med reaktionen på covid-19⁶⁰. I en fælles erklæring med Kommissionen har arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer i EU fremhævet, at migrantarbejderne vil kunne bidrage til den grønne og digitale omstilling ved at tilbyde det europæiske arbejdsmarked netop de kvalifikationer, der efterspørges⁶¹. Ikke desto mindre taber EU i øjeblikket terræn i det globale kapløb om talent⁶². Det er op til medlemsstaterne at beslutte, hvor mange personer de tager imod med henblik på beskæftigelse, men en forbedret ramme på EU-plan ville klart forøge medlemsstaternes og virksomhedernes muligheder for at tiltrække det nødvendige talent.

Ud over at indlede talentpartnerskaber er det vigtigt at få afsluttet arbejdet med at reformere **direktivet om det blå EU-kort** med henblik på at tiltrække højt kvalificerede arbejdstagere⁶³. Kommissionen anerkender, at situationen på arbejdsmarkedet er meget forskellig i de enkelte medlemsstater, og at medlemsstaterne ønsker fleksibilitet gennem bibeholdelse af nationale ordninger, der er skræddersyet til de specifikke behov på det pågældende arbejdsmarked. Samtidig skal reformen gennem et effektivt og fleksibelt instrument, der gælder i hele EU, skabe reel EU-merværdi ved at tiltrække kvalificeret arbejdskraft. Det stiller krav om mere inkluderende indrejsebetinger, forbedrede rettigheder, hurtige og fleksible procedurer, forbedrede muligheder for at flytte mellem og arbejde i forskellige medlemsstater og lige vilkår mellem de nationale systemer og EU-systemerne. Den nye EU-ordning bør gøre det muligt at anerkende professionelle kvalifikationer på højt niveau og relevant erfaring. Ordningen bør også være inkluderende og sikre, at kategorier som f.eks. højt kvalificerede personer, der nyder international beskyttelse, kan udnytte deres kvalifikationer i EU og får støtte til deres integration i samfundet. Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til hurtigt at afslutte forhandlingerne og er rede til at arbejde hen imod et fælles kompromis.

Studerendes og forskeres internationale mobilitet kan øge den samlede ekspertise, der er til rådighed for europæiske universiteter og forskningsinstitutioner, og dermed støtte vores indsats for at styre overgangen til en grøn og digital økonomi. En fuld gennemførelse af det nyligt reviderede **direktiv om studerende og forskere**⁶⁴ er afgørende for at gøre et ophold i EU lettere og mere tiltrækkende for studerende og forskere og fremme udvekslingen af viden gennem bevægelser mellem medlemsstaterne. Gennem talentpartnerskaber kan ordninger, der letter studerendes og forskeres mobilitet, også støttes direkte.

⁵⁸ Eurostat (online-database: [migr_pop1ctz](#)). Dette tal inkluderer ikke data fra Det Forenede Kongerige.

⁵⁹ OECD (2018): "The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005-2015", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 203, OECD Publishing, Paris.

⁶⁰ For eksempel udgjorde migranter fra lande uden for EU i 2018 ca. 6 % af sundhedspersonalet i EU, 14 % af plejepersonalet, 10 % af renovationsarbejderne, 16 % af landbrugets arbejdskraft (heri ikke medregnet sæsonarbejdere), 25 % af rengøringsassistenterne og hjemmehjælperne og 27 % af de assistenter, der er beskæftiget med tilberedning af fødevarer.

⁶¹ <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf>

⁶² Se f.eks.: "Recruiting immigrant workers: Europe, OECD and EU (2016)", OECD Publishing, Paris.

⁶³ COM(2016) 378 af 7.6.2016.

⁶⁴ Direktiv (EU) 2016/801.

Der kan gøres mere for at øge den virkning, som EU's ramme for lovlig migration har med hensyn til Europas demografiske og migrationsmæssige udfordringer⁶⁵. Der er en række mangler ved EU's system for lovlig migration (f.eks. fragmentering, EU-reglernes begrænsede anvendelsesområde, mangel på konsekvens mellem forskellige direktiver og komplekse procedurer), som kan afhjælpes gennem foranstaltninger, der spænder fra bedre håndhævelse til ny lovgivning. Kommissionen vil først sikre, at den nuværende ramme gennemføres fuldt ud og effektivt ved at intensivere samarbejdet og dialogen med medlemsstaterne.

Desuden vil Kommissionen afhjælpe de største mangler med tre nye pakker af foranstaltninger, der modsvarer det overordnede mål om at tiltrække det talent, som EU har behov for. Indrejse til EU for arbejdstagere med forskellige kvalifikationsniveauer og mobiliteten inden for EU for arbejdstagere fra tredjelande, der allerede opholder sig i EU, vil således blive lettet:

- Revision af **direktivet om fastboende udlændinge**⁶⁶, som i øjeblikket ikke anvendes i tilstrækkelig grad og ikke giver en effektiv ret til mobilitet inden for EU. Målet er at skabe en egentlig EU-status som fastboende udlænding, navnlig ved at styrke fastboende udlændinges ret til at flytte til og arbejde i andre medlemsstater
- Revision af **direktivet om en kombineret tilladelse**⁶⁷, hvis mål om at forenkle indrejseprocedurerne for alle arbejdstagere fra tredjelande ikke er blevet opfyldt fuldt ud. Ved revisionen skal det undersøges, hvordan lovgivningens anvendelsesområde kan forenkles og præciseres, herunder indrejse- og opholdsbetingelser for arbejdstagere med kvalifikationer på lavt niveau og mellemniveau
- Yderligere undersøgelse af mulighederne for at etablere en **EU-talentmasse** for kvalificerede arbejdstagere fra tredjelande, der kan fungere som en EU-plattform for international rekruttering, gennem hvilken kvalificerede tredjelandsstatsborgere kan tilkendegive deres interesse i at migrere til EU, og gennem hvilken EU's migrationsmyndigheder og arbejdsgivere kan finde frem til personer med de kvalifikationer, som de har behov for⁶⁸.

Kommissionen har endvidere iværksat en **offentlig høring om tiltrækning af kvalificeret arbejdskraft og talent**. Høringen har til formål at udpege på hvilke yderligere områder, EU-rammen kan forbedres, eventuelt gennem ny lovgivning. Høringen skal også bidrage til udviklingen af nye idéer til at gøre EU mere attraktivt, fremme matchning af kvalifikationer og beskytte arbejdsmigranter bedre mod udnyttelse. Som led i høringen vil Kommissionen fortsætte sin dialog med arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer om alle disse initiativer. Resultaterne vil få indflydelse på oprettelsen af en EU-talentmasse og på Kommissionens overvejelser om, hvilke andre initiativer der er nødvendige for at tackle de langsigtede udfordringer på dette område.

Vigtige tiltag

Kommissionen vil:

⁶⁵ Se kvalitetskontrollen af EU's lovgivning om lovlig migration (SWD(2019) 1055 af 29.3.2019). For så vidt angår demografiske spørgsmål, se også: Demographic Scenarios for the EU — Migration, Population and Education (Kommissionen, 2019).

⁶⁶ Direktiv 2003/109/EF.

⁶⁷ Direktiv 2011/98/EU.

⁶⁸ Se OECD's publikation: Building an EU Talent Pool — A New Approach to Migration Management for Europe, 2019.

- med en offentlig høring indlede en debat om de næste skridt med hensyn til lovlig migration og
- fremsætte forslag om en pakke vedrørende kvalifikationer og talent, der omfatter en revision af direktivet om fastboende udlændinge og en revision af direktivet om en kombineret tilladelse, og med hvilken mulighederne for at oprette en EU-talentmasse fastlægges.

Europa-Parlamentet og Rådet bør:

- afslutte forhandlingerne om direktivet om det blå EU-kort.

8. FREMME AF INTEGRATION MED HENBLIK PÅ MERE INKLUDERENDE SAMFUND

Et sundt og retfærdigt system til migrationsforvaltning skal sikre, at alle, der lovligt opholder sig i EU, kan integrere sig i og bidrage til de europæiske samfunds trivsel, velstand og samhørighed. I 2019 havde næsten 21 millioner tredjelandstatsborgere lovligt ophold i EU⁶⁹. En vellykket integration gavner ikke alene de berørte personer, men også de lokalsamfund, som de integrerer sig i. Integrationen fremmer den sociale samhørighed og den økonomiske dynamik. Den skaber positive eksempler på, hvordan Europa kan håndtere virkningerne af migration og mangfoldighed ved at opbygge åbne og modstandsdygtige samfund. Selv om der er mange succeshistorier, står mange migranter og husstande med migrantbaggrund stadig over for udfordringer med hensyn til arbejdsløshed, manglende uddannelses- og erhvervsuddannelsesmuligheder og begrænset social interaktion. F.eks. var der i 2019 hvad angår beskæftigelsesudsigterne for tredjelandstatsborgere stadig en betydelig forskel: blandt tredjelandstatsborgere i alderen 20-64 år udgjorde den andel, der var i beskæftigelse, ca. 60 %, mens den blandt værtslandets egne statsborgere udgjorde ca. 74 %. Dette giver anledning til bekymring blandt borgerne med hensyn til, hvor hurtig og hvor vidtgående integrationen skal være, og gør det klart, at der skal findes en løsning gennem politikken på dette område.

Integrationen af migranter og deres familier er derfor en vigtig del af den overordnede EU-dagsorden til fremme af social inklusion. Integrationspolitikken er primært medlemsstaternes ansvar, men EU har siden vedtagelsen af handlingsplanen fra 2016⁷⁰ øget sin støtte til medlemsstaterne og andre relevante interessenter. Det europæiske integrationsnetværk arbejder for at fremme samarbejde og gensidig læring mellem de nationale myndigheder, der har ansvar for integration. EU har desuden styrket samarbejdet med lokale og regionale myndigheder og civilsamfundet og opbygget nye partnerskaber med arbejdsgivere, arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer⁷¹. Kommissionen har for nylig fornyet det europæiske partnerskab for integration med arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer for at give flygtninge mulighed for at blive integreret på det europæiske arbejdsmarked⁷². Dette bør føre til en yderligere dialog og et fremtidigt samarbejde om at tiltrække arbejdskraft med de kvalifikationer, som vores økonomi har behov for.

Dette arbejde skal nu uddybes for at sikre, at alle får reelle muligheder for på en meningsfyldt måde at deltage i vores økonomi og samfund. Som led i prioriteten "fremme af

⁶⁹ Kilde til statistikken i dette afsnit: Eurostat. Tal fra Det Forenede Kongerige indgår ikke.

⁷⁰ COM(2016) 377 final af 7.6.2016.

⁷¹ Initiativerne [det europæiske partnerskab for integration](#) og [arbejdsgivere i fællesskab for integration](#) og støtte til Regionsudvalgets initiativ [byer og regioner for integration](#).

⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP_20_1561.

vores europæiske levevis" vil Kommissionen vedtage en **handlingsplan for integration og inklusion for 2021-2024**. Integrationen af migranter og deres familier er et vigtigt aspekt i denne sammenhæng. I denne handlingsplan vil der blive udstukket strategiske retningslinjer og fastlagt konkrete tiltag til fremme af inklusion af migranter og større social samhørighed, som skal inddrage de relevante interessenter, idet det anerkendes, at de regionale og lokale aktører spiller en vigtig rolle. Handlingsplanen vil trække på alle relevante politikker og værktøjer på nøgleområder såsom social inklusion, beskæftigelse, uddannelse, sundhed, ligestilling, kultur og sport og angive, hvordan integrationen af migranter kan indgå i indsatsen for at nå EU's mål på de enkelte områder. Det skal navnlig sikres, at migranter kommer til at drage fuld nytte af den europæiske søjle for sociale rettigheder. Desuden anerkendes det, at personer med migrantbaggrund (f.eks. udenlandsk fødte migranter og andengenerationsmigranter) hvad angår integration ofte står over for de samme udfordringer som tredjelandsstatsborgere. Foranstaltningerne omfatter direkte støtte til dem, der er aktive "på stedet", og dækker alle de foranstaltninger, med hvilke migranter og deres familier ledsages på vejen mod en vellykket integration og social inklusion. Kommissionen hører nu interessenter, borgere og migranter om mulige foranstaltninger til fremme af integrationen og den sociale inklusion af migranter og EU-borgere med migrantbaggrund.

For at sikre, at migranter inddrages aktivt i udformningen af EU's migrationspolitikker, opretter Kommissionen en uformel ekspertgruppe om migranternes synspunkter. En af dens første opgaver bliver at yde et bidrag til udarbejdelsen af handlingsplanen for integration og inklusion, og den vil desuden kunne yde rådgivning og ekspertbistand til Kommissionen om udformningen og gennemførelsen af initiativer på alle områder af migration og asyl.

Vigtige tiltag

Kommissionen vil:

- vedtage en omfattende handlingsplan for integration og inklusion for 2021-2024 og
- gennemføre det fornyede europæiske partnerskab for integration med arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer og undersøge, i hvilket omfang det fremtidige samarbejde på området arbejdsmigration kan udvides.

9. DE NÆSTE SKRIDT

Med denne nye pagt om migration og asyl fastlægges der en helhedsorienteret tilgang for at sikre en retfærdig, effektiv og holdbar migrationsforvaltning i Europa. EU skal nu vise, at det er rede til at gøre den nye pagt til virkelighed. Kun på den måde kan man forhindre en gentagelse af begivenheder som dem, der indtraf i Moria i denne måned, dvs. ved at indføre et system, der kan håndtere udfordringens omfang. En fælles europæisk ramme for migrationsforvaltning er den eneste måde, hvorpå den ønskede effekt kan opnås. For at opnå de ønskede resultater skal forskellige politikker samles, således at det er klart for borgerne, at EU på dette område leverer resultater, der er både stærke og humane.

Et sådant system kan kun fungere, hvis det er udstyret med de nødvendige værktøjer. Det er derfor nødvendigt at have en stærk retlig ramme, der sikrer den klarhed og fokus, der er nødvendig for den gensidige tillid, og hvor det på baggrund af klare og retfærdige regler kan afgøres, hvilke personer der har behov for international beskyttelse, og hvilke der ikke har ret til ophold. Migration skal således stå i centrum for gensidigt fordelagtige partnerskaber med tredjelande for effektivt at forbedre migrationsforvaltningen. Vi skal have en intelligent tilgang til lovlig migration for at støtte det økonomiske behov for talent og det sociale behov for integration. Dette kræver også tilstrækkelige budgetmidler, som skal afspejle det fælles ansvar og de fælles fordele ved EU's migrationspolitik i lande i og uden for EU.

Og endelig forudsætter det samarbejde og tilsagn fra alle berørte parter. Derfor er den nye pagt blevet udarbejdet på baggrund af grundige høringer af Europa-Parlamentet, Rådet, medlemsstaterne og andre interessenter. Pagten er ikke alene baseret på vores værdier, men vil også give de nødvendige resultater. Kommissionen er af den opfattelse, at pagten udgør en afvejning af forskellige interesser og behov og derfor bør støttes af alle parter. Kommissionen opfordrer nu Europa-Parlamentet og Rådet til at tilføre ny dynamik. Først bør der inden årets udgang nås frem til en fælles forståelse af den nye solidaritetsmekanisme og ansvarsfordelingen i form af den nye screening- og grænseprocedure, og dernæst bør hele lovgivningspakken hurtigt vedtages. Gennem samarbejde kan og skal EU sikre, at en egentlig fælles migrations- og asylpolitik hurtigt bliver til virkelighed.