



Bruxelles, den 27.9.2017  
COM(2017) 558 final

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

**om gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration**

**DA**

**DA**

## 1. Indledning

Talen om Unionens tilstand 2017: "vores radar er fortsat rettet mod migration"

I de seneste to år er det højeste antal flygtninge og migranter kommet til Europa siden slutningen af anden verdenskrig. Krisen i Syrien har været en vigtig årsag til dette rekordhøje antal, lige så vel som konflikter, ustabilitet og fattigdom i store dele af verden. Migrations-, asyl- og grænseforvaltningssystemerne kom under enormt pres. Unionen og medlemsstaterne var ikke tilstrækkelig forberedte til at kunne reagere effektivt. Krisens omfang havde stor indvirkning overalt i EU. Der blev sat spørgsmålstegn ved integriteten af både det fælles europæiske asylsystem og Schengenområdet med fri bevægelighed for europæiske borgere.

I takt med krisens udvikling har EU uafbrudt arbejdet på at kunne sætte hurtigt, koordineret og effektivt ind på europæisk plan. Kommissionen fremlagde sin tipunktshandlingsplan om migration den 20. april 2015. Planen fik opbakning fra udenrigs- og indenrigsministrene og blev omgående godkendt af Det Europæiske Råd.<sup>1</sup> I maj 2015 udarbejdede Kommissionen en omfattende europæisk dagsorden for migration<sup>2</sup> for at imødegå umiddelbare udfordringer såvel som strukturelle svagheder i EU's gældende migrations- og asylpolitik.

Siden da har vores vedvarende indsats for at genskabe ordnede forhold i migrationssystemet ført til konkrete resultater. Den løbende gennemførelse af erklæringen fra EU og Tyrkiet, partnerskabsrammen og de fælles aktioner på den centrale Middelhavsroute<sup>3</sup> har i væsentlig grad mindsket antallet af irregulære migranter, der er kommet til EU. Der er gjort betydelige fremskridt med hensyn til forvaltningen af EU's ydre grænser, der er oprettet hotspots til registrering af og optagelse af fingeraftryk af alle migranter ved deres ankomst, og ensidige tiltag fra medlemsstaterne er blevet erstattet af en koordineret europæisk indsats. Reetableringen af en velordnet forvaltning af migrationsstrømmene er fortsat i en solidarisk ånd, herunder ved hjælp af genbosætningsordninger. Migration spiller en ny prioriteret rolle i EU's forbindelser med vigtige partnere. Samtidig har EU påtaget sig sit globale ansvar, når det gælder om at give asyl til en stor del af verdens flygtninge: Alene i 2016 genbosatte eller gav EU asyl til mere end 720 000 flygtninge, hvilket er tre gange så mange som Australien, Canada og USA tilsammen.

Sideløbende med den øjeblikkelige indsats blev der foreslået strukturelle ændringer med det formål at indføre en bedre migrations- og asylforvaltning. Navnlig forslagene om oprettelse af den europæiske grænse- og kystvagt og om en reform af det fælles europæiske asylsystem var vigtige. Den europæiske grænse- og kystvagt har nu indledt sit arbejde, men Rådet og Europa-Parlamentet er endnu ikke blevet enige om forslagene om en reform af det fælles europæiske asylsystem.

Arbejdet med at videreudvikle og gennemføre vores samlede tilgang bør fortsætte. Vi er nødt til at finde de fornødne kompromisser for at udforme en EU-politik på migrationsområdet, der er robust, realistisk og retfærdig. Værtsamfundenes og EU-borgernes behov bør anerkendes, og det er nødvendigt at arbejde tæt sammen med partnere i hele verden. Vi er nødt til at sikre, at vi fortsat opfylder vores forpligtelser over for de personer, der har behov for international

<sup>1</sup> Det Europæiske Råds særlige møde den 23. april 2015.

<sup>2</sup> En europæisk dagsorden for migration (COM(2015) 240 final af 13.5.2015).

<sup>3</sup> Maltaerklæring fra medlemmerne af Det Europæiske Råd om de eksterne aspekter af migration: håndtering af den centrale Middelhavsroute ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3091\\_da.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3091_da.htm)).

beskyttelse. Vi er nødt til at finde løsninger, der kan erstatte irregulære og ukontrollerede strømme med sikre og velordnede migrationsveje. Vi er nødt til at se nærmere på de dybtliggende problemer, der er årsag til irregulær migration, som f.eks. underudvikling, demografi, mangel på muligheder, klimaændringer og ulighed. Parallelt hermed er vi for at sikre Schengenområdet nødt til fortsat at styrke vores forvaltning af de ydre grænser og opnå bedre resultater i forbindelse med tilbagesendelse og tilbagetagelse. Kun gennem en omfattende migrationsstyring, der er baseret på principperne om solidaritet og en rimelig ansvarsfordeling, er det muligt at skabe bæredygtige resultater.

Den varige nedbringelse af antallet af personer, der på irregulær vis ankommer via det østlige Middelhav, samt det nylige fald i antallet af personer, der ankommer via det centrale Middelhav, giver mulighed for at arbejde hen imod mere langtidsholdbare løsninger. Vi er nødt til at fortsætte den nuværende indsats og fortsat være parate til at modstå ethvert nyt pres. Men tiden er også inde til at fokusere på at få de resterende byggesten, som skal sikre en bedre migrationsstyring, på plads.

Denne meddelelse er en midtvejsevaluering af de fremskridt, der er gjort indtil videre med gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration. Den indeholder desuden nye initiativer fra Kommissionen til håndtering af vigtige spørgsmål og indkredser, hvor der i de kommende måneder er behov for en yderligere indsats.

## **2. Den europæiske dagsorden for migration to år senere: resultater og erfaringer**

Med den europæiske dagsorden for migration blev der foreslået øjeblikkelige foranstaltninger til håndtering af krisen i 2015, bl.a. tiltag til sikring af en korrekt og fuldstændig anvendelse af gældende EU-regler. I dagsordenen blev der også fastlagt en overordnet tilgang til håndtering af alle migrationsaspekter, hvor de fire områder 1) irregulær migration, 2) grænseforvaltning, 3) asylpolitik og 4) lovlige migration har afgørende betydning for udformningen af en effektiv og bæredygtig EU-politik på migrationsområdet. Herudover blev der for hvert af disse områder fastsat en række vigtige tiltag.

I følgende afsnit redegøres der for de vigtigste tiltag, der er gennemført i løbet af de seneste to år. I vurderingen er der taget hensyn til de bidrag, der er modtaget fra mange interesserede parter og EU's institutioner som led i den høring, som Kommissionen iværksatte, om gennemgangen af de foreløbige fremskridt med hensyn til gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration.

### **2.1. Reaktion på krisen og støtte til medlemsstater under ekstraordinært migrationspres**

Reaktionen på krisesituationen havde en positiv indvirkning<sup>4</sup> med de foranstaltninger, der blev truffet, lige fra bedre forvaltning af de ydre grænser til konkrete eksempler på solidaritet både inden for Unionen og med nabolandene.

De fælles operationer Triton og Poseidon er i væsentlig grad blevet styrket for omgående at tackle udfordringerne i både det **centrale og østlige Middelhav**.

---

<sup>4</sup> I meddelelsen om status over gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger i den europæiske dagsorden for migration (COM (2016) 85 final af 10.2.2016) er der redegjort for alle de øjeblikkelige foranstaltninger, der blev truffet for at genvinde kontrol.

Takket være en samordnet indsats fra alle aktører – medlemsstaterne, tredjelande, EU's agenturer og institutioner – efter det møde mellem lederne, som Kommissionen indkaldte til i oktober 2015, er ukontrollerede bevægelser blevet erstattet med koordinerede foranstaltninger langs **Vestbalkanruten**. Der blev ydet støtte til Ungarn, Slovenien, Kroatien, Grækenland og Serbien som led i EU-civilbeskyttelsesmekanismen. Herudover er der blevet tildelt næsten 23 mio. EUR i humanitær bistand fra EU til støtte for flygtninge og migranter i Vestbalkan. Siden den kraftige stigning i antallet af migranter, der ankom i sommeren 2015, er der blevet tildelt 78 mio. EUR i førtiltrædelsesbistand til Vestbalkan for at hjælpe disse lande med at forvalte migrationsstrømmene ved deres grænser og forbedre deres kapacitet til at modtage migranter og flygtninge.

Oprettelsen af **hotspots i Grækenland og Italien** har vist sig at være en succes hvad angår forvaltning af migrationsstrømmene. Dette har sammen med oprettelsen af **Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning** været med til at forbedre forvaltningen af EU's **ydre grænser samt bidraget til mere effektive asyl- og tilbagesendelsesprocedurer**.

Inden for rammerne af **instrumentet til nødhjælp inden for EU** er der indgået kontrakt for mere end 430 mio. EUR til støtte for flygtningeindsatsen i Grækenland. Instrumentet blev oprettet i 2016 for at sætte ind over for ekstraordinære kriser eller katastrofer i EU's medlemsstater, som har alvorlige humanitære konsekvenser, og det blev taget i brug for en periode på tre år for særligt at imødekomme flygtninges humanitære behov inden for EU.

Med udgangspunkt i EU's og Tyrkiets fælles handlingsplan om migration, der blev godkendt den 29. november 2015, har **erklæringen fra EU og Tyrkiet** af 18. marts 2016 spillet en vigtig rolle, når det gælder om at bryde den cirkel af ukontrollerede strømme af migranter, som har skabt en alvorlig humanitær krise. Allerede i løbet af de første uger efter erklæringen skete der et kraftigt fald i antallet af migranter, der ankom på irregulær vis, og i antallet af omkomne, og samtidig blev der åbnet op for lovlige kanaler for genbosætning, der tilbyder en reel mulighed for personer, der har behov for beskyttelse. EU's og Tyrkiets fælles indsats har med organiserede, sikre og lovlige migrationsveje til Europa<sup>5</sup> for de personer, der har ret til international beskyttelse, skabt et alternativ til de farlige migrationsstrømme<sup>6</sup>, og den har samtidigt lettet tilbagesendelserne i overensstemmelse med EU-retten og folkeretten, også selv om der stadig er behov for en yderligere indsats.

Som led i indsatsen har **EU's facilitet for flygtninge i Tyrkiet** med i alt 3 mia. EUR til 2016 og 2017 vist sig at være det rigtige redskab til ydelse af praktisk støtte, lige fra humanitær bistand til uddannelse, migrationsstyring, sundhed, kommunal infrastruktur og socioøkonomisk støtte til flygtninge og værtssamfund i Tyrkiet. Af de 3 mia. EUR, der er afsat til 2016-2017, er der pt. indgået kontrakt for mere end halvdelen (1,66 mia. EUR). Der arbejdes fortsat på at sikre, at der indgås kontrakt inden udgangen af 2017 for restbeløbet. Den fuldstændige og varige opfyldelse af erklæringen fra EU og Tyrkiet kræver en løbende indsats og politisk vilje fra alle parter. Af erklæringen fra EU og Tyrkiet fremgår det, at når de tildelte 3 mia. EUR næsten er udnyttet fuldt ud, og forudsat at alle tilsagn er opfyldt, vil EU mobilisere yderligere finansiering på 3 mia. EUR til faciliteten frem til udgangen af 2018. Der er som følge af situationen på de græske øer også et umiddelbart behov for, at de græske myndigheder, EU's agenturer og medlemsstaterne gør en ekstra indsats for bl.a. at øge

---

<sup>5</sup> Pr. 20. september var mere end 9 700 syrere allerede blevet genbosat i EU fra Tyrkiet.

<sup>6</sup> Antallet af irregulære grænsepassager lå i gennemsnit på 78 om dagen fra den 21. marts 2016 til den 17. september 2017.

tempoet for tilbagesendelser fra Tyrkiet i fuld overensstemmelse med EU-retten og folkeretten. Det nuværende tempo og tilsagnene fra medlemsstaterne om at genbosætte syriske flygtninge fra Tyrkiet i Europa bør fastholdes og fortsætte. Tiden er også inde til at iværksætte den frivillige ordning om indrejse af humanitære årsager (nærmere oplysninger fremgår af afsnit 3.2.).

I centrum for EU's betydelige bistandsindsats over for den syriske flygtningekrise er der som led i **EU's programmer for humanitær bistand** og **EU's regionale trustfond som reaktion på den syriske krise**, siden krisen begyndte, ydet støtte til personer i nød i Syrien og til over 2,5 millioner syriske flygtninge og deres værtssamfund i Egypten, Irak, Jordan, Libanon, Tyrkiet og Vestbalkan.

Herudover har EU med 70 %<sup>7</sup> øget de tilgængelige **midler** under Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed til de relevante EU-agenturer for at bistå medlemsstaterne i deres bestræbelser på området for migrations- og grænseforvaltning. Derved har der kunnet ydes støtte til 814 000 asylansøgere i EU, til integrationen af 1 915 000 tredjelandstatsborgere og til fremme af tilbagesendelsen af 83 500 personer<sup>8</sup>. Foreløbigt er der allerede blevet udbetalt i alt 2,2 mia. EUR fra Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed for at støtte interventioner i medlemsstaterne på forskellige områder inden for migration, beskyttelse af grænser og sikkerhed, både i nødsituationer og på lang sigt. Der blev også ydet bidrag fra andre EU-programmer. F.eks. blev der med 19,2 mio. EUR fra sundhedsprogrammet i perioden 2015-2017 ydet støtte til medlemsstaterne til bl.a. uddannelse af sundhedspersonale.

Presset på Grækenlands og Italiens asylsystemer blev lettet via den første omfattende **EU-koordinerede indsats til omfordeling af** asylansøgere til andre medlemsstater. Selv om det gik langsomt i opstartsfasen, er antallet af personer, der er blevet omfordelt som led i ordningerne, konstant steget, hvilket viser, at solidaritet kan fungere i praksis. Pr. 20. september 2017 var mere end 28 500 personer blevet omfordelt, hvilket svarer til omkring 90 % af de personer, for hvilke der var indsendt en anmodning om omfordeling. Den **første EU-genbosætningsordning**, der blev iværksat i juli 2015<sup>9</sup>, har givet gode resultater. Siden lanceringen af denne ordning og den ordning, der blev indført med erklæringen fra EU og Tyrkiet, er mere end 23 000 personer blevet genbosat som led heri.

Samtidig er der i samarbejde med internationale organisationer og medlemsstaterne truffet målrettede foranstaltninger for at styrke den libyske kystvagts kapacitet til at håndtere den konstante tilstrømning af irregulære migranter til Italien via den **centrale Middelhavsroute**, og i de seneste måneder har der for første gang været tegn på et fald. Indsatsen er gået hånd i hånd med et stærkere partnerskab med internationale organisationer for at forbedre den humanitære situation i Libyen og sikre alternative muligheder for strandede migranter.

Den øjeblikkelige reaktion udgjorde et supplement til en **fælles og vedvarende indsats på EU-plan**, hvor individuelle, men koordinerede tiltag fra samtlige aktører – medlemsstaterne, EU's institutioner og agenturer, internationale organisationer og civilsamfundet – spillede en vigtig rolle.

---

<sup>7</sup> For perioden 2014-2020.

<sup>8</sup> Tal, som medlemsstaterne har oplyst i deres gennemførelsesrapporter, der dækker perioden 2014-2016.

<sup>9</sup> Konklusioner vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 20. juli 2015, der er tilgængelige på: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/da/pdf>.

## 2.2. Mindskning af incitamenter til irregulær migration

Unionen og medlemsstaterne har fortsat arbejdet på at opnå en effektiv forebyggelse af irregulære strømme i og uden for Unionen og få indført en pålidelig tilbagesendelsesordning, der rent faktisk gennemfører de trufne afgørelser.

### Grundlæggende årsager – støtte til tredjelande

Når det gælder om at bekæmpe de grundlæggende årsager, er EU og medlemsstaterne fortsat den største yder af udviklingsbistand med 75,5 mia. EUR i 2016 eller næsten 60 % af den globale bistand, der ydes af OECD-medlemmer. Disse midler er med til at sætte skub i økonomien i partnerlande for at give unge en chance for at opbygge en fremtid, sikre fødevarer- og ernæringsikkerhed og adgang til energi samt sikre, at god regeringsførelse og overholdelse af menneskerettighederne får rodfæste, herunder i Afrika.

Parallelt med de tiltag, der blev iværksat i 2015, som f.eks. Valletaprocessen, foreslog Kommissionen i juni 2016 en ny strategi for inddragelse af oprindelses- og transitlande. **Denne partnerskabsstrategi**<sup>10</sup> for samarbejde om migration har to formål, nemlig at håndtere de grundlæggende årsager til irregulær migration gennem udviklingssamarbejde og samtidig opfordre til tættere samarbejde med tredjelande om alle aspekter af migration, bl.a. bekæmpelse af menneskesmugling og accept af tilbagesendelse af egne statsborgere. Strategien blev iværksat i juni 2016 med fem prioriterede lande og er siden da blevet udvidet til at omfatte et større antal lande. Der er også opnået visse betydelige resultater, især hvad angår håndtering af grundlæggende årsager, optrevling af smuglernetværk og menneskehandel<sup>11</sup>.

Til støtte for disse initiativer er der blevet afsat 3,1 mia. EUR fra **EU's trustfond for Afrika** til 26 lande i Sahelregionen og ved Tchadsøen, Afrikas Horn og Nordafrika, hvoraf kun 227,7 mio. EUR er hentet fra EU-medlemsstaternes og andre partners budgetter. Mere end 117 projekter til et samlet beløb på næsten 2 mia. EUR er blevet godkendt. Kommissionen opfordrer på det kraftigste medlemsstaterne til at bidrage yderligere til fonden.

Fonden har også spillet en vigtig rolle i det **centrale Middelhav**, f.eks. i form af støtte til Den Internationale Organisation for Migration og De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) med henblik på at forbedre beskyttelsen af migranter og flygtninge og forbedre levevilkårene og skabe beskæftigelsesmuligheder i værtssamfundene. Et program til 90 mio. EUR vedrørende disse spørgsmål blev vedtaget i april 2017. Tiltag inden for rammerne af de regionale udviklings- og beskyttelsesprogrammer i Nordafrika og Afrikas Horn bidrog ligeledes til dette mål. Herudover har en fælles indsats med Den Internationale Organisation for Migration siden 2016 næsten tredoblet antallet af migranter, der med støtte er vendt frivilligt tilbage fra Libyen til deres oprindelseslande: Alene i 2017 er næsten 7 500 personer fra Libyen og 4 000 fra Niger blevet sendt tilbage til deres hjemlande.

Sidst, men ikke mindst, nåede det internationale samfund i 2015 til enighed om en innovativ dagsorden for udviklingsfinansiering<sup>12</sup>, hvori der opfordres til nye mere innovative måder at finansiere udvikling på, navnlig en mobilisering af ressourcer for at lukke finansieringshullet

<sup>10</sup> COM(2016) 385 final af 7.6.2016.

<sup>11</sup> Kommissionen overvåger regelmæssigt de fremskridt, der er gjort med at gennemføre partnerskabsrammen, jf. seneste rapport COM(2017) 471 final af 6.9.2017.

<sup>12</sup> <http://www.un.org/esa/ffd/publications/aaaa-outcome.html>.

og nå målene for bæredygtig udvikling inden 2030. Den **nye plan for eksterne investeringer** er en del af EU's bidrag til disse forpligtelser. Den forventes at udløse investeringer på mere end 44 mia. EUR i partnerlande i Afrika og EU's nabolande inden 2020.

## Smugling af migranter

Unionen og medlemsstaterne har fortsat truffet effektive foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af migrantsmugleres og menneskehandlers kriminelle aktiviteter langs hele ruten, der begynder i oprindelses- og transitlande og slutter på EU's område. Smugling af migranter er fortsat en yderst lukrativ forretning for kriminelle<sup>13</sup>.

I **handlingsplanen om smugling af migranter** fra maj 2015<sup>14</sup> blev medlemsstaterne, EU's agenturer og andre relevante organisationer tilskyndet til at indgå et tæt samarbejde om en række vigtige prioriteter, hvilket gjorde det muligt at identificere mangler og finde løsninger på, hvordan de kunne afhjælpes. Planen er stadig under gennemførelse.

Navnlig **Det Europæiske Center for Migrantsmugling (EMSC)** i Europol, der blev oprettet i 2016, har tilført betydelig merværdi hvad angår operationel støtte til medlemsstaterne i forbindelse med bekæmpelse af migrantsmugling. Med foreløbigt 68 støttede sager i 2017 og 93 sager i løbet af det første driftsår, hvilket har ført til 147 anholdelser i 2016 og over 167 indtil nu, har centret ydet støtte i form af proaktive, højtprofilerede efterforskninger af kriminelle netværk. Herudover yder det støtte til fælles efterforskningshold (tre i 2017 og to i 2016) og har indtil videre identificeret og overvåget 830 fartøjer af interesse, som potentielt kan være involveret i smugling af migranter.

Medlemsstaterne og EU's agenturer har truffet særlige foranstaltninger vedrørende finansiel efterforskning i forbindelse med migrantsmugling, bl.a. ved at fokusere på de finansielle efterretningsenheders rolle og deres samarbejde med de retshåndhævende myndigheder, når det gælder om at **spore ulovlige finansielle strømme**.

Parallelt hermed blev Eurojusts tematiske gruppe om smugling af irregulære migranter oprettet i oktober 2015 for at identificere og analysere, hvilke udfordringer der er i forbindelse med efterforskningen og retsforfølgelsen af migrantsmuglere, samt bedste praksis på dette område. I 2017 er 10 fælles efterforskningshold i gang med 34 Eurojust-registrerede sager.

**Informationsudvekslingen** er på alle niveauer blevet styrket kraftigt, både via særlige mekanismer til samordning mellem EU's agenturer og med oprettelsen af et netværk af særlige kontaktpunkter i hver medlemsstat. Der skal nu også sættes fokus på at nedbryde barrierer og mobilisere alle de aktører, som arbejder i og med tredjelande. Dette indebærer **øget synergi i forbindelse med udveksling af oplysninger** mellem militære og civile EU-missioner og -operationer og retshåndhævende myndigheder.

Kommissionen foretog en grundig evaluering af EU's retsgrundlag på området for migrantsmugling<sup>15</sup> og vil samarbejde med relevante interesserede parter og EU's agenturer

---

<sup>13</sup> Fælles rapport mellem Europol og INTERPOL, maj 2016: Smugling af migranter skønnes i 2015 at have genereret en årlig omsætning på 5-6 mia. USD, hvilket gør det til en af de mest indbringende forretninger for organiserede kriminelle i Europa.

<sup>14</sup> COM(2015) 285 final af 27.5.2015.

<sup>15</sup> SWD(2017) 117 final.

med henblik på at støtte en styrket udveksling af viden og god praksis mellem civilsamfundet, anklagere og retshåndhævende myndigheder for at undgå en eventuel kriminalisering af humanitær bistand i forbindelse med irregulær migration.

**Medlemsstaterne er dog nødt til yderligere at fremme og konsolidere** deres kapacitet til efterforskning og retsforfølgelse af migrantsmuglere. De skal fuldt ud udnytte potentialet i de strukturer og ressourcer, der er oprettet siden vedtagelsen af den europæiske dagsorden for migration. Rettidig og proaktiv informationsudveksling er afgørende. Nationale efterforskere er nødt til at tale sammen og fuldt ud udnytte de ressourcer, som EMSC stiller til rådighed i Europol, som et informations- og efterretningsknudepunkt. Det internationale observatorium for migrantsmugling og menneskehandel, der blev lanceret for nyligt som led i den europæiske flådeoperation Sophia, samt initiativer fra andre aktører som f.eks. Interpol vil maksimere deres merværdi ved at bidrage til EMSC.

For så vidt angår samarbejdet med tredjelande udgør **samarbejdsmodellen med fælles efterforskningshold** og den vellykkede kapacitetsopbygning i Niger<sup>16</sup> eksempler, der bør følges andre steder. Dette indebærer en styrkelse og samordning af EU's og agenturernes netværker af forbindelsesofficerer samt sikring af en reel anvendelse af de eksisterende platforme. Man bør overveje at oprette nye EU-platforme for samarbejde om migrantsmugling i prioriterede tredjelande.

Samtidig er missioner som led i den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP)<sup>17</sup> blevet optrappet for at støtte bestræbelserne på at bekæmpe migrantsmugling inden for en bredere ramme til fremme af sikkerhed og stabilitet. Operation Sophia har allerede bidraget til anholdelse af 117 mistænkte menneskesmuglere og -handlere og til afsløring af 478 smuglerfartøjer på åbent hav ud for Libyen, mens mere end 24 000 civile og militære sikkerhedsstyrker er blevet uddannet som led i Sahel-missionerne.

Der vil gennem en **revision af forordningen om indvandringsforbindelsesofficerer**<sup>18</sup>, som Kommissionen vil fremlægge i første kvartal af 2018, blive etableret en fælles formel ramme og klare mandater for personale, som gør tjeneste i tredjelande, for at træffe foranstaltninger til bekæmpelse af smugling af migranter. Dette vil desuden muliggøre en fuld udnyttelse af potentialet i netværket af europæiske migrationsforbindelsesofficerer, der har været udsendt i 12 prioriterede lande for på stedet at koordinere arbejdet nøje på dette område med medlemsstaterne.

Mange migranter undervurderer stadig risiciene ved irregulær migration og har forvanskede opfattelser af, hvordan livet vil være, når de er ankommet til EU på irregulær vis. EU har allerede finansieret **oplysningskampagner**, navnlig i Niger, Sudan og Etiopien, men der skal gøres mere for at sikre pålidelige oplysninger i tredjelande. I den forbindelse er det nødvendigt, at igangværende og fremtidige bevidstgørelses- og oplysningskampagner fra EU og medlemsstaterne i tredjelande **udnytter det fulde potentiale i mainstreammedierne og**

---

<sup>16</sup> I første halvår af 2017 blev 101 personer anholdt og stillet for en domstol, 66 køretøjer og 8 motorcykler blev beslaglagt og forseglet, og 79 personer blev anholdt for kriminalitet med relation til menneskehandel.

<sup>17</sup> Operation Sophia og EUBAM Libya samt i Sahel-regionen EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali og EUTM Mali.

<sup>18</sup> Rådets forordning (EF) nr. 377/2004 af 19. februar 2004 om oprettelse af et netværk af indvandringsforbindelsesofficerer (EUT L 64 af 2.3.2004, s. 1).



**de sociale medier**, som f.eks. inden for rammerne af InfoMigrants-projektet<sup>19</sup>, der ved udgangen af august nåede ud til en kvart million personer. Med henblik herpå er Kommissionen i færd med forny den europæiske immigrationsportal<sup>20</sup>.

#### Tilbagesendelse og tilbagetagelse

Der arbejdes fortsat på at styrke EU's tilbagesendelsespolitik. Navnlig **Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning** har fået tildelt et innovativt og ambitiøst mandat til at støtte medlemsstaterne og sikre operationel koordinering i forbindelse med alle aspekter af tilbagesendelse. I den **nye handlingsplan for tilbagesendelse af 2. marts 2017** fremsatte Kommissionen **konkrete foranstaltninger** til, hvordan tilbagesendelserne kan gøres mere effektive ved at udbedre mangler og løse problemet med den vedvarende fragmentering af de nationale praksisser på tilbagesendelsesområdet. Gennem en holdbar tidsplan for Schengenevalueringer på tilbagesendelsesområdet har Kommissionen givet medlemsstaterne en ramme, inden for hvilken mangler kan udbedres. Samtidig har vi ved hjælp af EU's tilbagesendelsesprogrammer opnået en højere grad af informationsudveksling og konvergens, navnlig for så vidt angår udvikling og gennemførelse af fælles rammer for **programmer for støttet frivillig tilbagevenden og reintegration** i hele EU.

Ifølge oplysninger fra EUROSTAT blev alligevel kun halvdelen af de omkring én million tredjelandsstatsborgere, som ansås for at have ulovligt ophold i EU i 2016, beordret til at forlade EU, og mindre end halvdelen heraf (226 000) blev rent faktisk sendt tilbage. Vi står fortsat over for en **utilfredsstillende tilbagesendelsesprocent** som følge af en ineffektiv anvendelse af eksisterende instrumenter på EU-plan og nationalt plan. Den samlede tilbagesendelsesprocent<sup>21</sup> steg fra 41,8 % i 2014 til 42,5 % i 2015, men den faktiske procentsats for tilbagesendelser til tredjelande faldt fra 36,6 % til 36,4 %. Hvis der ses bort fra tilbagesendelser til Vestbalkan, er tilbagesendelsesprocenten for EU endnu lavere, nemlig 27 %.

Dette skyldes en utilstrækkelig håndhævelse af eksisterende instrumenter på EU-plan og nationalt plan<sup>22</sup> kombineret med en tilbagetagelsespolitik, der endnu ikke er færdigudviklet. Trods de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af eksisterende tilbagetagelsesaftaler, er man med andre forhandlinger stadig ikke kommet nogen vegne, og de forhandlinger, der blev indledt i 2016, er ikke skredet frem som forventet. Fokus ligger derfor på at forbedre det praktiske samarbejde. Praktiske aftaler om tilbagesendelse og tilbagetagelse er blevet afsluttet med visse vigtige oprindelseslande, mens der fortsat forhandles med andre.

Afsnit 3.3. i denne meddelelse indeholder konkrete forslag til, hvordan gennemførelsen af tilbagesendelserne kan forbedres yderligere.

---

<sup>19</sup> <http://www.infomigrants.net/>.

<sup>20</sup> Den indeholder oplysninger til potentielle migranter om lovlige måder at komme ind i Europa på samt om de risici og konsekvenser, der er forbundet med irregulær indrejse eller irregulært ophold i EU: <http://ec.europa.eu/immigration/>.

<sup>21</sup> Den omfatter tilbagesendelse til tredjelande samt tilbageførsel af irregulære migranter fra en medlemsstat til en anden på grundlag af bilaterale tilbagetagelsesaftaler i henhold til artikel 6, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

<sup>22</sup> Jf. meddelelsen om en mere effektiv tilbagesendelsespolitik i EU – en ny handlingsplan (COM(2017) 200 final af 2.3.2017).

Incitamenterne til irregulære ophold skal fjernes

En del af vores økonomi er fortsat afhængig af irregulære migranternes arbejdskraft, hvilket skaber en pullfaktor og undergraver udviklingen af en politik for arbejdskraftmobilitet baseret på lovlige migrationsordninger. Med **direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere** er det muligt at skærpe sanktionerne i tilfælde af ulovlig beskæftigelse og forbedre metoderne til opdagelse heraf. Samtlige medlemsstater forbyder i overensstemmelse med dette direktiv beskæftigelse af irregulære migranter og pålægger finansielle, administrative eller strafferetlige sanktioner. Muligheden for at finde ulovligt arbejde udgør dog fortsat et vigtigt incitament til irregulær migration til EU. For at rette op på denne situation bør der foranstaltninger, som bebudes i EU's handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter, gennemføres fuldt ud, og medlemsstaterne er nødt til at **gennemføre flere arbejdstilsyn i økonomiske højrisikosektorer**. Kommissionen aflægger årligt rapport om gennemførte tilsyn og sikrer en konsekvent gennemførelse af direktivet, **om nødvendigt ved at indlede overtrædelsesprocedurer**.

Samarbejdet mellem medlemsstaterne inden for **platformen om sort arbejde**<sup>23</sup> bør udnyttes fuldt ud for at sikre en bedre forståelse af beskæftigelsesvilkårene for tredjelandsstatsborgere og begrænse ulovligt arbejde. Når det gælder om at imødegå beskæftigelse af irregulære migranter, bør der gives prioritet til højrisikosektorer for at udbrede bedste nationale praksisser blandt relevante interesserede parter som f.eks. fagforeninger og arbejdsgiverforeninger.

Ud over den pullfaktor, som undergrundsøkonomien udgør, er vi nødt til på EU-plan at opnå en **bedre forståelse af alle andre faktorer**, der direkte eller indirekte bidrager til, at der er irregulære migranter i EU. Kommissionen vil derfor indlede konsultationer med medlemsstaterne og andre aktører for at danne sig et overblik over de faktorer, der bidrager til migranternes irregulære indrejse og ophold i EU, samt for at indkredse og indhente bedste praksis for, hvordan incitamenterne fjernes. Denne proces omfatter øget samarbejde med nationale og lokale myndigheder ud over dem, der er ansvarlige for migrationsforvaltning, såsom kontorer med ansvar for social sikring, uddannelse, skatter, trafik og indregistrering af køretøjer og andre tjenester, der beskæftiger sig med tredjelandsstatsborgere.

Endelig vil Kommissionen i forbindelse hermed og som led i den overordnede kommunikationsstrategi udvikle særlige aktiviteter, **der omfatter den relevante diaspora** inden for EU, som ud over at spille en vigtig rolle i den økonomiske udvikling af hjemlandene kan mobiliseres til støtte for de foranstaltninger, der træffes på nationalt plan og EU-plan, og som sigter mod at reducere migranternes irregulære ophold.

### **2.3. Grænseforvaltning – redde liv og sikre de ydre grænser**

En fælles ydre grænse kræver, at samtlige medlemsstater i Schengenområdet samarbejder og deler byrden i forbindelse med dens forvaltning. Med de foranstaltninger, der er truffet for at forbedre forvaltningen af den ydre grænse, er alle medlemsstater blevet opfordret til at udvise solidaritet og tage ansvar.

---

<sup>23</sup> Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2016/344 af 9. marts 2016 om en europæisk platform for forbedring af samarbejdet i forbindelse med imødegåelse af sort arbejde (EUT L 65 af 11.3.2016, s. 12).

Redning af liv er og vil altid være vores prioritet

De gentagne tragedier langs de vigtigste migrationsruter, navnlig ad søvejen, har vist, at migranternes farlige rejser bringer menneskeliv i fare, ikke mindst på grund af de midler, der anvendes af smuglere uden skrupler. Beskyttelsen af grænserne bør derfor fortsætte, herunder livreddende aktioner. EU har i væsentlig grad styrket **de fælles operationer Triton og Poseidon, som koordineres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning**. Agenturet har ligeledes iværksat operationer i det vestlige Middelhav. Takket være disse fælles operationer, der er nøje koordineret og kombineret med aktiver fra EUNAVFOR MED Sophia, samt en række ikkestatslige organisationer og handelsskibe er 620 000 menneskeliv blevet reddet siden 2015. På den østlige Middelhavsroute er antallet af omkomne til søs faldet betydeligt. Siden erklæringen fra EU og Tyrkiet er der registreret 113 dødsfald og savnede personer i Det Ægæiske Hav, sammenlignet med 1 150 personer, der døde eller blev meldt savnet i løbet af året forud for erklæringen. EU støtter desuden den tyrkiske kystvagt med 20 mio. EUR til styrkelse af dens kapacitet til at udføre eftersøgnings- og redningsoperationer.

Trods denne indsats er hvert eneste tab af liv ét for meget. Derfor uddanner og bistår EU og medlemsstaterne den libyske kystvagt med at udføre eftersøgnings- og redningsoperationer i Libyens suveræne havområder. Et projekt til 46,3 mio. EUR, der er samfinansieret af EU og Italien for at styrke grænseforvaltningskapaciteten i Libyen, blev godkendt i juli 2017 og vil fortsætte i løbet af de kommende år. Antallet af omkomne langs den centrale Middelhavsroute faldt fra 4 581 i 2016 til 2 372 frem til den 21. september 2017, delvis som følge af EU's støtte til den libyske kystvagt<sup>24</sup>.

Den europæiske grænse- og kystvagt

**Oprettelsen af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning** i 2016 var banebrydende, idet den integrerede forvaltning af EU's eksterne grænser gik fra udelukkende at være et nationalt ansvarsområde til et delt ansvarsområde mellem medlemsstaterne og agenturet. For første gang har agenturet i overensstemmelse med den europæiske dagsorden for Migration mandat til i tæt samarbejde med Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed og EU-Fiskerikontrolagenturet at varetage kystbevogtningsfunktioner som f.eks. fælles overvågningsflyvninger med henblik på fiskeri- og grænsekontrol i det centrale Middelhav. En markant styrkelse af ressourcer og udstyr har givet agenturet øget kapacitet til at gribe ind. Ligeledes har de nye obligatoriske udrykningsstyrker styrket agenturets evne til hurtigt at sætte ind i tilfælde af nødsituationer ved Europas ydre grænser.

Agenturet har pt. **udsendt mere end 1 700 grænsevagter og andet relevant personale ved forskellige afsnit af EU's ydre grænser**. Snart vil det også være i stand til at udsende teams til Serbien og den tidligere jugoslaviske republik Makedonien for at bistå dem med at kontrollere deres grænser effektivt. Styrkelsen af tredjelands kapacitet til at forvalte deres grænser var et andet vigtigt tiltag i den europæiske dagsorden for migration.

Stærkere og mere intelligente informationssystemer

Arbejdet med at indføre intelligente grænser blev fremskyndet med forslagene om **et ind- og udrejsesystem og et EU-system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS)**. Så snart disse systemer er kommet på plads, vil de muliggøre en bedre sporing af eventuelle

---

<sup>24</sup> Tal fra IOM: <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

migrationsrisici og former for misbrug samt øge den offentlige sikkerhed. I juni 2017 fremlagde Kommissionen et lovgivningsforslag for at styrke mandatet for **eu-LISA**, som er Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed. Kommissionen vil hurtigst muligt fremlægge forslag til afhjælpning af de resterende identificerede dataforvaltningsmangler, navnlig ved at forbedre interoperabiliteten mellem EU's centrale informationssystemer på disse områder. Dette vil bidrage til en bedre beskyttelse af EU's ydre grænser og styrke den interne sikkerhed, f.eks. ved at sikre, at slutbrugerne – navnlig grænsevagter, retshåndhævelsespersonale, immigrationsmedarbejdere og retslige myndigheder – har hurtig og uhindret adgang til alle de oplysninger, de skal bruge for at udføre deres opgaver.

## Hotspots

Parallelt med ovennævnte bestræbelser på at styrke beskyttelsen af EU's ydre grænser er oprettelsen af hotspots i Grækenland og Italien et håndgribeligt operativt resultat og et konkret eksempel på principperne om solidaritet og ansvar, når det gælder om at imødegå det pres, som de pågældende medlemsstater står over for.

I dag er der 5 hotspots i Grækenland og 4 i Italien med en samlet kapacitet på mere end 7 000 pladser i Grækenland og mere end 1 500 i Italien. Over 261 000 migranter skønnes at være ankommet i hotspottene mellem den 1. januar 2016 og den 15. september 2017 (185 000 i Grækenland og over 76 000 i Italien). De har fået tilbudt lægebehandling og -undersøgelser, fået taget fingeraftryk og er blevet korrekt identificeret, screenet, registreret og informeret om deres rettigheder på ét enkelt sted, således at de med det samme kanaliseres til den korrekte procedure, hvilket bidrager til en hurtigere beslutning om deres status. Inden oprettelsen af hotspottene i 2015 fik kun 58 % af migranterne optaget fingeraftryk ved deres ankomst til Italien. I dag får næsten 100 % optaget fingeraftryk takket være hotspottilgangen. Hotspottene har gjort det muligt for Europol og nationale myndigheder at foretage øget sekundær sikkerhedskontrol, hvilket har bidraget til identificering af risikoprofiler og bekæmpelse af smuglernetværk. Hotspottene er ligeledes blevet et af de værktøjer, der letter gennemførelsen af omfordelingsordningerne i Grækenland og Italien ved på vellykket vis at formidle oplysninger og kanalisere asylberettigede ansøgere til omfordelingsprocedurerne. Herudover har hotspottene bidraget til en bedre identifikation af sårbare personer (såsom ofre for menneskehandel, personer med alvorlige helbredsproblemer og uledsagede mindreårige) og henvist dem til de relevante støttetjenester.

På grundlag af ovennævnte resultater bør både Grækenland og Italien med koordineret støtte fra EU's agenter desuden udnytte hotspottilgangens fulde operative potentiale på en fyldestgørende måde. Under hensyntagen til udviklingen af tendenser og behov er begge lande nødt til at forberede sig på at udvide og opgradere modtagelseskapaciteten og -forholdene i hotspottene og til bedre at imødekomme særlige behov hos sårbare grupper (standardiseret sårbarhedsvurdering foretaget af specialister, børnebeskyttelsesofficerer, særskilte områder osv.). Der bør ligeledes sikres klart fastlagte roller og ansvarsområder samt en mere effektiv koordinering på stedet i tæt samarbejde med værtsmedlemsstaterne, navnlig via EU's regionale taskorcer, der bør tildeles et klart mandat.

Hotspottilgangen har vist sig at være et fleksibelt og nyttigt EU-instrument, der kan tilpasses enhver medlemsstat i samme situation. På grundlag af erfaringerne fra Grækenland og Italien vil Kommissionen senere i løbet af efteråret fremlægge retningslinjer, bl.a. en skabelon for fælles operative standardprocedurer til oprettelse og anvendelse af hotspots, såfremt en medlemsstat udsættes for et uforholdsmæssigt stort migrationspres ved dens ydre grænser.

## 2.4. Europas beskyttelsespligt: en stærk fælles asylpolitik og flere lovlige veje ind i Europa

En sikring af Europas ydre grænser skal kombineres med en fuldt ud effektiv, retfærdig og human fælles asylpolitik. Samtidig med at der i fællesskab med medlemsstaterne blev taget resolute skridt for at lette asylpresset på Grækenland og Italien, foreslog Kommissionen også en fuldstændig reform af det fælles europæiske asylsystem.

### Omfordeling

Stillet over for et hidtil uset antal migranter, der ankom i sommeren 2015, besluttede Rådet på forslag af Kommissionen at indlede den **første omfattende EU-koordinerede indsats nogensinde for at omfordele** et betydeligt antal asylansøgere fra Italien og Grækenland, hvilket reelt har lettet presset på de to landes asylsystemer. I overensstemmelse med Rådets afgørelser blev medlemsstaterne enige om at omfordele 160 000 ansøgere med et klart behov for beskyttelse. For 54 000 af disse ansøgere fik medlemsstaterne mulighed for at opfylde deres omfordelingsforpligtelser over for Italien og Grækenland gennem lovlig indrejse fra Tyrkiet.

Rådets afgørelser fra 2015 finder anvendelse på migranter, der har et klart behov for international beskyttelse, og som ankom til Italien eller Grækenland inden den 26. september 2017. Den umiddelbare prioritet bør være at **sikre, at alle de resterende** personer, der er ankommet frem til denne dato, og som opfylder alle kravene i Rådets afgørelser, hurtigt **omfordes fra både Italien og Grækenland**. Omkring 37 000 personer i alt forventes reelt at blive omfordelt som led i ordningen. Det er derfor yderst vigtigt, at alle medlemsstater, især Polen, Ungarn og Tjekkiet og alle de lande, som ikke har aftaget det antal, de er blevet tildelt, fuldt ud, styrker deres indsats.

Migrationspresset på Italien og Grækenland er fortsat højt som følge af det akkumulerede efterslæb fra tilstrømningen i 2016 og første halvdel af 2017. Derfor **bør EU fortsat udvise solidaritet** med Italien og Grækenland. Kommissionen er rede til at yde **finansiel støtte** til de medlemsstater, der fortsætter deres omfordelingsbestrebelse ud over de nuværende ordninger. Den støtte, som EASO og andre EU-agenturer yder Italien og Grækenland, bør ligeledes fortsætte og om nødvendigt styrkes yderligere.

### Det fælles europæiske asylsystem

Selv om nødforfordelingssystemet har givet konkrete resultater ved at lette presset på Grækenland og Italien, er det tydeligt, at det ikke er nok med ad hoc-foranstaltninger. Presset på EU's asylsystem og især de alvorlige mangler, der blev afsløret i Dublinsystemet ved fastlæggelsen af ansvar mellem medlemsstaterne, har fremhævet behovet for en vidtrækkende strukturel reform af det fælles europæiske asylsystem. I overensstemmelse hermed foreslog Kommissionen i maj og juli 2016 en **gennemgang af alle de vigtigste retsinstrumenter i det fælles europæiske asylsystem** med det formål at sikre et mere harmoniseret og effektivt system, hvor asylansøgere behandles ens i alle medlemsstater hvad angår modtagelsesforhold og -procedurer, fastlæggelse af status og forebyggelse af misbrug og sekundære bevægelser, hvor kun de personer, der reelt har behov for international, tildeles denne status, og hvor ansvaret for asylansøgere fordeles rimeligt i hele Unionen via en omfattende reform af Dublinsystemet.

Forhandlingerne om de syv lovgivningsforslag, der er fremsat, skrider frem, om end i forskelligt tempo. Der er indgået en politisk aftale om forslaget om Den Europæiske Unions Asylagentur, og der er indledt triloger om Eurodac-forslaget. Herudover er der sket fremskridt i forhandlingerne om direktivet om modtagelsesforhold, kvalifikationsforordningen og forordningen om asylprocedurer samt forslaget om en EU-genbosætningsramme. Drøftelserne om en reform af Dublinsystemet er dog stadig langt bagud. Der er behov for fornyet tilsagn, hvis der skal gøres væsentlige fremskridt i alle sager, navnlig reformen af Dublinsystemet. Forslagene til, hvordan dette kan opnås, fremgår af afsnit 3.1 i denne meddelelse.

Udover at få afsluttet forhandlingerne om reformen af det fælles europæiske asylsystem er medlemsstaternes **konsekvente gennemførelse af den gældende EU-ret** på asylområdet fortsat yderst vigtig, ikke mindst fordi dette bidrager til et velfungerende Schengenområde med fri bevægelighed. I denne henseende og navnlig for at sikre en konsekvent anvendelse af Dublinforordningen bør Grækenland fortsætte sine bestræbelser på at gennemføre Kommissionens henstilling af 8. december 2016, således at landet igen gradvis kan påtage sig sit ansvar i henhold til den gældende Dublinforordning. En fortsat omfordeling fra Grækenland bør ligeledes bidrage hertil. Ungarn bør hurtigst muligt træffe foranstaltninger til afhjælpning af de mangler, som Kommissionen har konstateret i sin supplerende åbningsskrivelse, navnlig i betragtning af, at disse mangler fører til, at medlemsstaterne suspenderer Dublinoverførsler til Ungarn. Herudover bør medlemsstaterne reagere hurtigere ved anmodninger om overtagelse fra Italien og Grækenland under Dublinforordningen, især anmodninger baseret på familierelationer.

#### Migrantbørn

Vi er som angivet i meddelelsen om beskyttelse af migrantbørn af 12. april 2017<sup>25</sup> og gentaget i Rådets konklusioner af 8.-9. juni 2017<sup>26</sup> også nødt til at øge og koordinere vores indsats, når det gælder om at gennemføre de tiltag, der er yderst nødvendige for at styrke **beskyttelsen af migrantbørn**. Det betydelige antal migrantbørn, der i løbet af de seneste år er ankommet til Europa, har lagt pres på nationale systemer og forvaltninger og afsløret adskillige mangler hvad angår beskyttelse af migrantbørn. Der er allerede sket visse fremskridt med at udbedre disse mangler (f.eks. ved at imødekomme presserende behov for beskyttelse i medlemsstater, der er under pres, med støtte fra EU og dets agenturer eller ved at yde uddannelse i nødsituationer). Der er dog behov for en yderligere (og bedre koordineret) indsats på både EU- og medlemsstatsplan for så vidt angår de seks hovedindsatsområder, der er fastlagt i meddelelsen<sup>27</sup>. Der er på EU-plan hurtigt gjort fremskridt med hensyn til oprettelsen af et europæisk værgenetværk. Fremme af alternativer til forvaring vil være et centralt emne på det europæiske forum for børns rettigheder den 6.-8. november 2017.

#### Genbosætning, indrejse af humanitære årsager og andre former for lovlig indrejse

For at erstatte farlige og irregulære migrationsstrømme til EU med sikre og lovlige migrationsveje har EU lige siden begyndelsen af krisen arbejdet på at **skabe flere lovlige**

<sup>25</sup> COM(2017) 211 final af 12.4.2017.

<sup>26</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10085-2017-INIT/da/pdf>.

<sup>27</sup> 1) Bekæmpelse af de grundlæggende årsager til migration (EU's indsats i tredjelande), 2) hurtig og fuldstændig identifikation og registrering, 3) ordentlige modtagelsesforhold i EU, 4) sikre hurtig og effektiv adgang til procedurer for fastsættelse af status og anvendelse af retssikkerhedsgarantier, 5) sikre varige løsninger og 6) tværfaglige foranstaltninger (respekt for barnets tarv, en mere effektiv brug af data, forskning, uddannelse og midler).

**kanaler** for det stigende antal fordrevne personer med behov for international beskyttelse. Med henblik herpå blev den første EU-genbosætningsordning iværksat i juli 2015 efter henstilling fra Kommissionen samt 1:1-genbosætningsordningen som led i erklæringen fra EU og Tyrkiet. Disse ordninger, der er en integreret del af vores samlede indsats, har været en positiv udvikling. I perioden 2015-2017 foretog visse medlemsstater for første gang genbosætning, mens mere erfarne lande påtog sig yderligere forpligtelser og behandlede et større antal ansøgninger end tidligere. Som følge heraf er mere end 23 000 personer i løbet af denne periode blevet omfordelt som led i de europæiske ordninger. Alene i 2016 genbosatte medlemsstaterne over 14 200 flygtninge via nationale og multilaterale ordninger, hvilket er en væsentlig stigning i forhold til de 8 155 personer, der blev genbosat i 2015, de 6 550, der blev genbosat i 2014, og de 4 000-5 000, der blev genbosat om året i perioden 2010-2013. Denne stigning viser merværdien af og potentialet i styrket samarbejde og koordinering på EU-plan for så vidt angår genbosætning og øget EU-finansiering til støtte for medlemsstaternes genbosætningsindsats.

## 2.5. Lovlig migration, visa og integration

### Lovlig migration

En velforvaltet lovlig migration kan hjælpe EU med at løse de udfordringer, der er forbundet med en faldende erhvervsaktiv befolkning og strukturelle mangler på kvalifikationer på arbejdsmarkedet, samt supplere den eksisterende arbejdsstyrkes opkvalificerings- og beskæftigelsesbestrebelse. Kommissionen fremlagde allerede sidste år et **forslag til direktiv om et mere effektivt blåt kort** og opfordrede medlovgiverne til at intensivere forhandlingerne og hurtigt nå til enighed om en ambitiøs aftale om dette vigtige spørgsmål. Der er behov for en europæisk blåkortsordning med et højt ambitionsniveau, hvis EU skal kunne tiltrække de højt kvalificerede arbejdstagere, som der er brug for i økonomien.

Sideløbende har Kommissionen gennemført en **evaluering af den gældende EU-lovgivning om lovlig migration**<sup>28</sup> for at identificere eventuelle væsentlige mangler, problemstillinger og uoverensstemmelser og overveje mulighederne for at forenkle og strømline de nuværende rammer. Den er også ved at undersøge **ordninger med interesstilkendegivelse**, som anvendes i lande uden for EU. Dette kan sammen med en bedre gennemførelse af direktiverne om lovlig migration, især om studerende og forskere, sæsonarbejdere eller virksomhedsinternt udstationerede, bidrage til en bedre håndtering af arbejdskraftmigration på EU-plan og tiltrække de særlige kvalifikationer, som EU-økonomierne har behov for.

### Visa

EU's fælles visumpolitik er et væsentligt redskab til fremme af turisme og virksomheder, men en velfungerende visumpolitik er også et vigtig redskab til forebyggelse af sikkerhedsrisici eller risici for irregulær migration til EU.

I april 2014 fremlagde Kommissionen forslag til omarbejdning af visumkodeksen og til et rundrejsevisum for at fremme økonomisk vækst via visumlempelser, der tilskynder til turisme og handel. Der er endnu ikke sket betydelige fremskridt i forhandlingerne mellem Europa-

---

<sup>28</sup> Yderligere oplysninger om kvalitetskontrol for så vidt angår lovlig migration findes på:  
[http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016\\_home\\_199\\_fitnesscheck\\_legal\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_home_199_fitnesscheck_legal_migration_en.pdf)

Parlamentet og Rådet om disse forslag, og migrations- og sikkerhedssituationen har i mellemtiden forandret sig væsentligt.

For at løse de aktuelle migrations- og sikkerhedsproblemer blev der for nyligt truffet visse foranstaltninger om visumfri indrejse i EU, såsom vedtagelsen i begyndelsen af 2017 af en styrket suspensionsmekanisme, der gør det muligt for EU midlertidigt at suspendere den visumfrie indrejse for borgere fra lande, som kan udgøre en væsentlig migrations- eller sikkerhedsrisiko, eller det foreslåede fremtidige EU-system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS).

Der er dog behov for at tilpasse den gældende visumpolitik bedre til de aktuelle udfordringer ved at benytte nye IT-løsninger og afveje fordelene ved udstedelse af visa og visumfrie rejser (f.eks. handel, turisme eller mellemfolkelige kontakter) og forbedret migrations-, sikkerheds- og grænseforvaltning.

Med udgangspunkt i konsultationer med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet vil Kommissionen derfor i januar 2018 fremlægge sine idéer til, hvordan EU's fælles visumpolitik kan moderniseres på både kort og længere sigt. I den forbindelse vil Kommissionen foretage en kritisk vurdering af, hvorvidt den aktuelle visumpolitik stadig kan løse de nuværende eller fremtidige problemer. De vigtigste mål er at bringe visumpolitikken ajour med udviklingen af nye grænseforvaltningssystemer (ind- og udrejsesystemet og ETIAS) for bedre at kunne bruge visumpolitikken i vores samarbejde med tredjelande og sikre en bedre balance mellem migrations- og sikkerhedsspørgsmål, økonomiske hensyn og generelle eksterne forbindelser.

I første omgang er det vigtigt at tage fat på de nuværende divergerende praksisser, der fører til konkurrence mellem medlemsstaterne i forbindelse med udstedelse af visum til flere indrejser, ved at indføre en mere harmoniseret visumpolitik. Samtidig bør visse regler for udstedelse af visa (f.eks. dem i forbindelse med visa med lang gyldighed eller visumgebyrer) revideres for at sikre, at de kan indgå i vores tilbagetagelsespolitik. Kommissionen vil fremsætte et særligt forslag i januar 2018 for at løse disse problemer. Herudover vil Kommissionen i juni 2018 fremlægge forslag til en revision af retsreglerne for visuminformationssystemet (VIS) for yderligere at forbedre visumbehandlingen, bl.a. hvad angår databeskyttelsesrelaterede aspekter og retshåndhævende myndigheders adgang til systemet, yderligere udvide anvendelsen af VIS i forbindelse med nye kategorier og dataanvendelser og fuldt ud udnytte interoperabilitetsinstrumenterne. Disse to forslag vil bidrage til en bedre migrationsstyring for at styrke sikkerheden og forbedre kontrollen ved de ydre grænser.

## Integration

Selv om medlemsstaterne har den primære rolle i udformningen af integrationsstrategier og -politikker, er deres erfaring og kapacitet på integrationsområdet meget forskellige. EU spiller derfor en vigtig rolle, når det gælder om at bistå dem med at udvikle og gennemføre effektive integrationsstrategier, udveksle bedste praksis og derved bidrage til sikring af lige konkurrencevilkår i forhold til integration på EU-plan. Gennemførelsen af **EU's handlingsplan for integration af tredjelandsstatsborgere**, der blev iværksat i 2016, har allerede skabt resultater på mange fronter. Eksempler herpå var reformen af det europæiske integrationsnetværk for at styrke udvekslinger og gensidig læring mellem nationale myndigheder med ansvar for integration, lanceringen af redskabet for tredjelandsstatsborgeres færdighedsprofiler for at bistå medlemsstaterne i den tidlige profilering af migranternes



færdigheder og kvalifikationer og den hidtil usete finansielle støtte til alle aktører, der spiller en rolle i forbindelse med integration, bl.a. civilsamfundet.

Håndteringen af de specifikke udfordringer, der er forbundet med integrationen af tredjelandsstatsborgere i vores samfund, vil fortsat have prioritet på både kort og lang sigt, og Kommissionen opfordrer derfor medlemsstaterne til at tillægge dette spørgsmål den rette betydning.

I maj 2017 iværksatte Kommissionen initiativet "**arbejdsgivere for integration**" for at fremme arbejdstagernes bestræbelser på at fremme tredjelandsstatsborgeres integration på arbejdsmarkedet. Kommissionen arbejder også på at oprette et partnerskab med sociale og økonomiske partnere på europæisk plan for at arbejde tættere sammen i forbindelse med promoveringen af en hurtigere og mere effektiv integration af flygtninge på det europæiske arbejdsmarked. Konkret økonomisk støtte vil yderligere understøtte denne proces og fremme konkrete tiltag i medlemsstaterne.

Som anerkendelse af den vigtige rolle, som **lokale og regionale myndigheder** spiller i integrationsprocessen, har Kommissionen desuden arbejdet på at styrke samarbejdet med og støtten til lokale og regionale myndigheder, især via partnerskabet om inklusion af migranter og flygtninge under dagsordenen for byerne. Dette vil fortsætte ved hjælp af f.eks. et bypartnerskabsprojekt om integration samt gennem målrettet støtte til tværnationale netværk af byer, der arbejder med integration.

### **3. Næste skridt i gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration**

Migration vil fortsat være et presserende spørgsmål for EU i de kommende år. Den hidtidige indsats på de forskellige områder, der er beskrevet ovenfor, herunder forvaltning af de ydre grænser, er nødt til at fortsætte, idet der stadig er risiko for migration og behov for at redde liv.

Udover at sikre den fulde anvendelse af alle gældende regler og ydelsen af de fornødne bidrag til fælles tiltag og fonde bør indsatsen på fire prioriterede områder øges, hvis Unionen skal gennemføre den europæiske dagsorden for migration. Det drejer sig om at fastlægge hensigtsmæssige retsregler for at fremtidssikre det fælles europæiske asylsystem, at styrke lovlige migrationsveje for at erstatte irregulær migration, at gøre tilbagesendelserne mere effektive for at overføre ressourcerne til de personer, der har behov for dem, og endelig at samarbejde med prioriterede lande og organisationer for bedre at styre migration i fællesskab.

#### **3.1. Reform af det fælles europæiske asylsystem**

Selv om den indsats, som Unionen indtil videre har gjort for at reagere på krisesituationen, bl.a. nødforordningsmekanismen, har ført til håndgribelige resultater, **kan vi ikke blive ved med kun at træffe ad hoc-foranstaltninger. Reformen af det fælles europæiske asylsystem er en vigtig del af den samlede migrationsstrategi**, hvor det – hvis der skal opnås resultater – vil være nødvendigt at arbejde videre med alle migrationsaspekter.

For at denne reform skal lykkes, er systemet nødt til at være modstandsdygtigt over for kriser. Dette indebærer, at uforudsete situationer håndteres effektivt, at de nationale systemer bringes tættere på hinanden, og at den gensidige tillid mellem medlemsstaterne bliver større, bl.a. med en solidaritetsmekanisme, der sikrer en rimelig ansvarsfordeling.

Som kommissionsformand Jean-Claude Juncker sagde i sin tale om Unionens tilstand 2017, skal alle parter nærme sig hinanden for at opnå et godt resultat hvad angår reformen af det fælles europæiske asylsystem. Kommissionen vil være åben over for kompromis, så længe udfaldet er det rigtige for Unionen og retfærdigt for alle medlemsstaterne.

Som bemærket af Det Europæiske Råd<sup>29</sup> er der en fælles forståelse af, at der med reformen af det fælles europæiske asylsystem er behov for at finde den rette balance mellem ansvar og solidaritet, og at det skal være modstandsdygtigt over for fremtidige kriser. Systemet skal være effektivt, kunne modstå migrationspres, forebygge pullfaktorer samt sekundære bevægelser i overensstemmelse med folkeretten, bekæmpe misbrug og sikre passende støtte til de mest berørte medlemsstater. Det Europæiske Råd vil vende tilbage til dette spørgsmål og har derfor opfordret Rådet til at fortsætte forhandlingerne med aktiv støtte fra Kommissionen.

**En reform af Dublinsystemet** er den eneste strukturelle løsning, og **omgående fremskridt, der fører til politiske aftaler på dette område**, er fortsat en afgørende forudsætning for at gennemføre reformen af det fælles europæiske asylsystem. Der er nu mulighed for at fremskynde arbejdet med de resterende udestående spørgsmål og opnå yderligere fremskridt ved at fastsætte rammerne for en fremtidig overordnet aftale om det fælles europæiske asylsystem inden årets udgang.

Parallelt med forhandlingerne om Dublinreformen **skal der fortsat gøres fremskridt med alle de andre forslag**: forslaget om en revision af modtagelsesforholdene, forslagene om kriterierne for asyl og asylprocedurerne samt forslaget om indførelse af en EU-genbosætningsramme.

Selv om det er vigtigt hurtigt at få vedtaget alle disse indbyrdes forbundne initiativer i overensstemmelse med den fælles erklæring om EU's lovgivningsmæssige prioriteter for 2017<sup>30</sup>, glæder Kommissionen sig meget over de fremskridt, der allerede er opnået med hensyn til forslagene om en reform af Eurodac og Den Europæiske Unions Asylagentur. Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at nå til enighed om disse vigtige værktøjer til støtte for gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem, men er samtidig også klar over, at visse aspekter muligvis vil skulle ændres i lyset af den overordnede aftale. En sådan tilgang vil desuden sikre, at det aftalte system kan blive idriftsat så hurtigt som muligt.

## **3.2. Fremme lovlige migrationsveje**

### 3.2.1. Genbosætning

Genbosætning (og lignende former for indrejse af humanitære årsager) er fortsat et vigtigt beskyttelsesredskab. Det er et klart eksempel på global solidaritet med tredjelande og fælles ansvar for personer med behov for beskyttelse. Kommissionen støtter FN-højkommissær Filippo Grandis opfordring til at genbosætte yderligere 40 000 flygtninge fra Libyen og dets nabolande. Genbosætningsindsatsen er ligeledes en del af vores EU-politik på asyl- og

---

<sup>29</sup> Det Europæiske Råds konklusioner af 22.-23. juni 2017 (<http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2017/06/23-euco-conclusions/>).

<sup>30</sup> Europa-Parlamentets, Rådets og Europa-Kommissionens fælles erklæring om EU's lovgivningsmæssige prioriteter for 2017: [https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2017\\_da](https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2017_da).

migrationsområdet. Disse lovlige migrationsveje er som alternativer til irregulære og farlige rejser med til at redde liv, bidrager til at mindske irregulær migration og letter migrationspresset på de berørte medlemsstater.

På grundlag af de seneste to års øgede indsats og med et globalt genbosætningsbehov, der med 1,2 millioner fortsat er historisk højt, bør EU sigte mod inden oktober 2019 at genbosætte mindst 50 000 yderligere personer, der har behov for international beskyttelse. **For at nå dette mål henstiller Kommissionen i dag, at der genbosættes mindst 50 000 personer, der har behov for international beskyttelse, og stiller 500 mio. EUR til rådighed til dette formål.** Med denne henstilling følges der op på den tilsagnsrunde om genbosætning, der blev iværksat den 4. juli 2017, og som indtil videre har ført til omkring 14 000 tilsagn. Med dette nye initiativ bør vi sikre en fortsat genbosætning fra Tyrkiet for at opfylde erklæringen fra EU og Tyrkiet (også med henblik på den fremtidige frivillige ordning om indrejse af humanitære årsager), fra Jordan og Libanon, som begge huser et stort antal flygtninge, samt fra lande langs den centrale Middelhavsroute i Nordafrika og Afrikas Horn, navnlig Libyen, Egypten, Niger, Sudan, Tchad og Etiopien. Øget fokus på genbosætning fra lande langs den centrale Middelhavsroute vil desuden være med til at støtte den midlertidige mekanisme for hurtig evakuering fra Libyen, som UNHCR har planer om at iværksætte. Der bør gives tilsagn inden udgangen af oktober.

**EU er dog nødt til at gå fra ad hoc-ordninger til en mere fast ramme.** Kommissionen foreslog i juli 2016 at etablere en EU-genbosætningsramme med henblik på at oprette en solid ramme for sikre og lovlige måder at opnå international beskyttelse på uden for EU. Vedtagelsen af dette forslag haster, hvis der skal udformes en samlet og bæredygtig EU-politik på migrationsområdet.

Samtidig bør medlemsstaterne fortsat gøre fuld brug af andre lovlige kanaler for personer, der har behov for beskyttelse. Medlemsstaterne opfordres især til at undersøge forskellige måder at etablere private sponsorordninger på, hvor private grupper eller civilsamfundsorganisationer kan yde genbosætnings- og integrationsstøtte til personer med behov for beskyttelse, herunder dækning af omkostninger i forbindelse hermed. For at fremme denne indsats og yderligere undersøge mulighederne for at udvikle disse ordninger i **EU opfordrer Kommissionen EASO til at koordinere et pilotprojekt<sup>31</sup> om private sponsorordninger** med interesserede medlemsstater og under inddragelse af en bred vifte af relevante civilsamfundsorganisationer, internationale organisationer og potentielle private sponsorer i samarbejde med medlemsstaterne.

### 3.2.2. Pilotprojekter om lovlig migration

Lovlige migrationskanaler bør i forbindelse med vores samarbejde med tredjelande indtage en vigtigere rolle, således at der kan opnås konkrete resultater under hensyntagen til vores nuværende og fremtidige socioøkonomiske behov. Lovlig migration udgør allerede et vigtigt element i migrationsstrømmene til EU. Øget og skræddersyet samarbejde om lovlig migration med tredjelande, som er oprindelses- og transitlande for migranter, kan være med til at begrænse irregulær migration ved at tilbyde sikre og lovlige alternativer for personer, der ønsker at migrere. Det kan afhjælpe mangler i visse sektorer på EU-medlemsstaternes arbejdsmarkeder og samtidig fremme samarbejde i forbindelse med spørgsmål som f.eks.

---

<sup>31</sup> Den vil blive gennemført parallelt med Kommissionens nyligt iværksatte undersøgelse om gennemførligheden og merværdien af sponsorordninger som en mulig måde for sikker indrejse i EU.

forebyggelse af irregulær migration og tilbagetagelse og tilbagesendelse af irregulære migranter.

Derfor er Kommissionen under fuld hensyntagen til medlemsstaternes kompetencer i medfør af traktaterne parat til i 2018 at **koordinere pilotprojekter med tredjelande** og i forbindelse hermed yde finansiel støtte, såfremt medlemsstaterne er villige til at tage imod et vist antal migranter, der ankommer via lovlige kanaler, herunder navnlig af økonomiske årsager. Til at begynde med kan disse pilotprojekter iværksættes med udvalgte tredjelande baseret på kvaliteten af migrationsstyringspartnerskabet og graden af konkret samarbejde, når det gælder om bekæmpe irregulære strømme og tilbagetage irregulære migranter. I denne proces er det vigtigt at **fremme inddragelsen af den private sektor**, navnlig økonomiske og sociale interessenter. Offentlig-private partnerskaber, der på integrationsområdet har været meget effektive, har afgørende betydning for identificeringen af EU-arbejdsmarkedernes behov og de eksisterende mangler og for vurderingen af, hvordan migration kan medvirke til at udbedre disse mangler og sikre en mere effektiv integration på arbejdsmarkedet.

### 3.3. En mere effektiv tilbagesendelsespolitik

Ifølge statistiske oplysninger fremlagt af medlemsstaterne var der i 2016 knap én million tredjelandstatsborgere med irregulært ophold i EU, hvoraf der alene i det år var næsten 500 000 tredjelandstatsborgere, der havde fået besked på at forlade EU. Med omkring 2,6 millioner asylansøgninger i 2015 og 2016 alene og en anerkendelsesprocent i første instans på 57 % i 2016 (50 % i første kvartal af 2017) kan medlemsstaterne se sig nødsaget til at skulle tilbagesende mere end 1,5 millioner personer i den nærmeste fremtid.

I betragtning af at kun 36 % af de irregulære migranter tilbagesendes, er det indlysende, at vi skal øge vores indsats markant. En effektiv ordning for tilbagesendelse af de personer, der ikke har ret til at blive, er den eneste måde, hvorpå Europa vil kunne udvise solidaritet med flygtninge, som reelt har brug for beskyttelse.

Med effektive tilbagesendelser sendes der desuden et stærkt signal til migranter om, at de slet ikke bør begive sig ud på farlige rejser til EU. Den nuværende EU-lovgivning<sup>32</sup> indeholder allerede et fælles regelsæt for nationale tilbagesendelsesordninger, der skal følges og gennemføres.

Eftersom den nuværende situation ikke er acceptabel, er det nu meget vigtigt, at både medlemsstaterne og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning gør en ekstra indsats med støtte fra Kommissionen og gennemfører effektive tilbagesendelser. Dette kan ikke opnås uden en fælles og systematisk indsats og et styrket samarbejde med tredjelande, der skal sikre opfyldelsen af forpligtelserne om at tilbagetage egne statsborgere, udarbejdelsen af partnerskabsrammen, opfølgningen på Valletta-processen og om nødvendigt udnyttelsen af eventuelle andre politiske muligheder.

---

<sup>32</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

## En styrket EU-forvaltning af tilbagesendelser via Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning har mandat til at tilrettelægge, koordinere og gennemføre tilbagesendelsesoperationer og -interventioner samt til at yde den fornødne bistand til medlemsstaterne i forbindelse med tilrettelæggelsen af sådanne operationer på EU-plan. For at opnå dette er agenturet nødt til at fremskynde overgangen fra en efterspørgselsstyret tilgang, hvor agenturet kun handler, hvis en eller flere medlemsstater anmoder herom, til en proaktiv tilgang for forvaltning af tilbagesendelser, hvorved agenturet bliver en reel drivkraft for EU og medlemsstaterne. For at opfylde dette mandat bør det nuværende kontor for tilbagesendelser omlægges til en særlig og tilstrækkeligt udstyret og bemandet afdeling for tilbagesendelser inden for agenturet. Denne afdeling skal gå forrest i gennemførelsen af alle de foranstaltninger og værktøjer, der er fastsat i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt. Agenturet skal inden midten af 2018 desuden udarbejde operative planer, der omfatter konkrete tilbagesendelsesmål for hver medlemsstat i forhold til deres tilbagesendelsesbehov og -prioriteter, og som for at opnå de bedst mulige resultater fokuserer på de tredjelande, med hvilke der er indgået tilbagetagelsesaftaler. Agenturet kan om nødvendigt overveje at oprette operative antenner i relevante medlemsstater.

Agenturet bør ligeledes udarbejde pilotprojekter for at udvikle og afprøve innovative løsninger til en fælles forvaltning af tilbagesendelser, f.eks. ved at indføre en mekanisme til kapacitetsdeling mellem medlemsstater (bl.a. fælles forvaltning af projektudvikling og udbud, delt kontraktindgåelse, herunder i forbindelse med kommercielle flyvninger, delt tilbageholdelseskapacitet og forvaltning af detentionsfaciliteter samt delt konsulær bistand).

### Medlemsstaternes tiltag

De tiltag, som gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, vil dog kun lykkes, hvis de går hånd i hånd med en øget indsats fra medlemsstaterne. Medlemsstaterne bør fortsat gennemføre henstillingen og den fornyede handlingsplan om tilbagesendelse under fuld anvendelse af den fleksibilitet, der findes i den gældende lovgivning. De bør strømline deres nationale tilbagesendelsesordninger for at fremme den operative integration af tilbagesendelsesaktiviteter på EU-plan som tilrettelagt af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, navnlig ved regelmæssigt at give oplysninger om den vejledende planlægning af nationale tilbagesendelsesoperationer, herunder om antallet af tilbagevendte og om de tredjelande, hvortil der sker tilbagesendelse.

Med koordineret støtte fra EU's agenturer bør medlemsstaterne ved de ydre grænser ligeledes på sammenhængende vis udnytte det fulde operative potentiale i **hotspottilgangen** for at sikre, at tilbagesendelsesoperationer forvaltes hurtigere og mere effektivt, navnlig i perioder, hvor der ankommer overvældende mange irregulære migranter. Dette kan kræve en indførelse af nødvendige foranstaltninger for hurtigt at identificere de personer, der helt klart ikke har behov for beskyttelse, eller hvis asylansøgning er uantagelig, samt effektive metoder til sikring af, at disse personer hurtigt sendes tilbage.

Applikationen for styring af irregulær migration (Irregular Migration Management Application – IRMA), som forvaltes af Kommissionen, bør i løbet af 2018 videreudvikles og integreres i forvaltningen af tilbagesendelser i Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtnings og medlemsstaterne.

Kommissionen vil i form af **regelmæssig indberetning** gøre status over fremskridtene. Kommissionen vil i samarbejde med medlemsstaterne overvåge fremskridt med tilbagesendelser, udveksle oplysninger om udviklingen på området irregulær migration og regelmæssigt give feedback om resultaterne af de forskellige tilbagesendelsesordninger i EU, både hvad angår medlemsstaterne og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning.

Hvis opsplitningen og navnlig den utilfredsstillende tilbagesendelsesprocent fortsætter, kan der blive behov for at undersøge, om yderligere konvergens er nødvendig. Dette kunne indebære en standardisering af alle aspekter af tilbagesendelsesprocessen fra identifikation/forvaring til gennemførelse af tilbagesendelsen, indbyrdes tilnærmelse af regler om risiko for forsvinden, grunde til frihedsberøvelse og regler for udstedelse af indrejseforbud samt at se nærmere på en øget sammenhæng med asylprocedurerne såvel som en nemmere håndhævelse af medlemsstaternes tilbagesendelsesafgørelser med gyldighed i hele EU gennem en deling af ansvaret for deres håndhævelse mellem medlemsstaterne og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning.

### **3.4. Den eksterne dimension: partnerskabsrammen om migration**

Siden vedtagelsen af den europæiske dagsorden for migration har EU gradvist udformet en fuldgyldig ekstern migrationspolitik, der supplerer vores bredere forpligtelser udadtil på udviklingsområdet. EU og medlemsstaterne bør fortsat samarbejde og systematisk koordinere deres tiltag ved hjælp af de rammer, som partnerskabsrammen og Valletaprocessen tilbyder, for at konsolidere de opnåede fremskridt i retning af en fælles styring af migrationsstrømme med oprindelses- og transitlande.

Mere end et års gennemførelse af partnerskabsrammen viser, at strategien har fremmet partnerlandenes indsats for at omlægge deres migrationsstyringsordninger og bekæmpe menneskesmugling mere effektivt, men den har endnu ikke fuldt ud ført til styrket samarbejde om tilbagesendelse. Hvis der skal gøres fremskridt, skal der derfor foretages yderligere investeringer på en række områder.

Midlerne fra EU's trustfond for Afrika, navnlig dennes Nordafrika-del, bør styrkes yderligere i **form af supplerende finansiering fra medlemsstaterne**. Eftersom EU's trustfond for Afrika udløber i 2020, bør der i forbindelse med drøftelserne om EU's næste flerårige finansielle ramme tages hensyn til, hvordan en effektiv finansiering af den eksterne migrationspolitik kan sikres mest hensigtsmæssigt. Herudover skal midlerne til missioner under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) støttes yderligere, bl.a. med de fornødne ressourcer til udbedring af eventuelle mangler i forbindelse med udsendelser.

For at opnå bedre resultater i forbindelse med anmodninger om tilbagesendelse og tilbagesendelse er det nødvendigt at tackle manglende samarbejdsvilje fra vigtige oprindelsestredjelande mere systematisk og effektivt ved at mobilisere samtlige tilgængelige incitament og løftestænger, både på EU- og medlemsstatsplan. Dette indebærer at benytte hele spektret af en række EU-politikker, der bidrager til denne indsats, f.eks. ved at tilbyde lovlige migrationsveje til regulær migration gennem pilotprojekter på EU-plan eller øge støtten til reintegration. Sideløbende med de formelle forhandlinger vil EU fortsat forsøge at indgå uformelle aftaler, såsom operative standardprocedurer. Udvises der fortsat ikke samarbejdsvilje, kan medlemsstaternes mulighed for at koordinere deres indsats, om nødvendigt med visumforanstaltninger inden for de gældende visumregler, måske fungere som løftestang.

Håndteringen af det stigende migrationspres langs **den centrale Middelhavsroute** er ligeledes blevet et spørgsmål, der fokuseres på inden for partnerskabsrammen. Der arbejdes på at sikre en effektiv opfølgning på den strategi, der er fastsat i den fælles meddelelse "Migration via den centrale Middelhavsroute" fra januar 2017, og de tiltag, der er fastsat i Malta-erklæringen fra februar 2017 og i Kommissionens handlingsplan fra juli 2017<sup>33</sup>. Multilaterale initiativer som f.eks. kontaktgruppen for Middelhavet og mødet i Paris den 28. august har styrket det igangværende arbejde for at genvinde kontrollen over migrationsstrømmene langs ruten.

For at konsolidere de resultater, der er opnået indtil videre, vil EU yderligere intensivere alle de initiativer, som er nødvendige for at imødekomme de migranter, der er strandet i Libyen, idet der vil blive lagt vægt på deres mest umiddelbare behov, navnlig på håndteringen af den forfærdelige situation i detentionscentrene for migranter, især ved at:

- optrappe det arbejde, som udføres gennem UNHCR og Den Internationale Organisation for Migration for at beskytte og bistå migranter, forbedre levevilkårene for frihedsberøvede personer, øge de mest sårbare migranternes adgang til beskyttelse og fremme alternativer til frihedsberøvelse, bl.a. ved at stille særlig indkvartering til rådighed for sårbare personer
- udvikle nye projekter inden for rammerne af EU's trustfond for Afrika, der er målrettet lokale kommuner og fremmer socioøkonomiske muligheder for lokalsamfund
- øge indsatsen for gradvist at reducere antallet af migranter, der er strandet i Libyen, ved yderligere at fremskynde samarbejdet med Den Internationale Organisation for Migration for så vidt angår støttet frivillig tilbagevenden og med UNHCR i form af støtteplaner for en midlertidig evakueringsmekanisme
- styrke de libyske myndigheders kapacitet til at kontrollere landets sydlige grænse og øge samarbejdet med nabolandene.

I den forbindelse vil EU fortsat bistå FN med at finde en politisk løsning i Libyen, eftersom kun stabilitet og fred kan skabe de betingelser, som er nødvendige for på længere sigt at opnå en bæredygtig forvaltning af migrationsstrømmene.

Det forestående topmøde mellem Den Afrikanske Union og EU i Abidjan vil være en god lejlighed til at gøre status over fælles udfordringer med Afrika, bl.a. på migrationsområdet, styrke vores langvarige partnerskab inden for en lang række områder og fokusere på især ungdommen.

Arbejdet inden for partnerskabsrammen vil udgøre et vigtigt bidrag til de drøftelser på globalt plan, der skal følge op på New York-erklæringen, som blev vedtaget på FN's Generalforsamling i september 2016. EU vil i tæt samarbejde med medlemsstaterne koordinere og anvende hele sin politiske og diplomatiske indflydelse for at opnå en ambitiøs **global FN-aftale** om sikker, velordnet og regulær migration og sikre udarbejdelsen af den globale aftale om flygtninge og den omfattende ramme for flygtningehjælp med pilotlande.

---

<sup>33</sup> SEC(2017) af 4.7.2017.

#### **4. Konklusion**

Med den europæiske dagsorden for migration, der blev vedtaget i 2015, blev der indført en ramme for, hvordan migrationsstyringen i alle dens aspekter kan blive bedre. Den har formet Unionens reaktion på krisesituationen og udgjort en solid ramme for strukturelle ændringer, der er nødvendige i vores migrations- og asylsystemer.

Kommissionen er af den opfattelse, at regelmæssig overvågning og indberetning er en effektiv måde at opnå resultater på. For at styrke denne tilgang vil Kommissionen jævnligt aflægge rapport om fremskridtene under hensyntagen til alle dimensioner i den europæiske dagsorden for migration.

Hvis vi ikke udnytter den mulighed, som de trufne stabiliseringsforanstaltninger udgør, risikerer vi at sætte alt det, der er opnået indtil videre, på spil og forblive i en permanent krisestyringstilstand. Tiden er nu derfor inde til at fordoble vores fælles indsats for at sikre en mere stabil ramme for fremtiden.