

Bryssel den 6.3.2019
COM(2019) 126 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA RÅDET OCH RÅDET**

Lägesrapport om genomförandet av den europeiska migrationsagendan

I. INLEDNING

De senaste fyra åren har EU gjort en ansträngning utan motstycke för att ta itu med migrationen, vilket har bidragit till att minska antalet anländande irreguljära migranter till den lägsta nivån på fem år. EU har erbjudit skydd och stöd till miljontals människor, räddat liv till havs och förbättrat levnadsförhållanden och försörjningsmöjligheter. EU har hjälpt de medlemsstater som har yttre gränser att hantera det stora antalet nyanlända och finansierat talrika projekt i hela EU till stöd för integration av flyktingar och andra lagligt bosatta tredjelandsmedborgare. EU har också bidragit till att förhindra irreguljär migration, bl.a. genom att bekämpa smugglingsnätverk och människohandel. EU har arbetat med partner i hela världen för att hantera de bakomliggande orsakerna och främja ordnad migration, bl.a. genom återtagande av migranter som vistas irreguljärt i EU. EU har verkat för utveckla lagliga vägar som alternativ till de livsfarliga smugglingsvägarna. I detta avseende har alla delar av 2015 års europeiska migrationsagenda¹ förts framåt som delar av en övergripande strategi.

Framsteg inom den europeiska migrationsagendan

- Under 2018 upptäcktes omkring 150 000 irreguljära inresor över EU:s yttre gränser, en minskning med 25 % jämfört med 2017. Det var det lägsta antalet på fem år, och mer än 90 % lägre än toppåret 2015 under migrationskrisen.
- EU:s åtgärder har sedan 2015 bidragit till nästan 730 000 räddningar till havs.
- Miljontals asylsökande, flyktingar och fördrivna har fått stöd från program som finansieras genom EU:s förvaltningsfond för Afrika²: över 5,3 miljoner utsatta människor har fått grundläggande stöd, nästan en miljon människor har nåtts av kommunikationskampanjer och över 60 000 människor har fått hjälp av återintegrationen efter återvändandet.
- Förvaltningsfonden för Afrika har också varit en förutsättning för frivilligt humanitärt återvändande av över 37 000 utsatta migranter från Libyen till deras ursprungsländer sedan början av 2017.
- Åtgärder har vidtagits mot människosmugglarnätverken: Enbart under 2018 spelade Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling en nyckelroll i över hundra högprioriterade smugglingsärenden. Gemensamma utredningsgrupper tar itu med smuggling i länder som Niger.
- Vidare har 34 710 personer i behov av internationellt skydd omplacerats från Italien och Grekland.
- Sedan 2015 har över 50 000 personer i behov av internationellt skydd vidarebosatts i EU.
- Över 140 miljoner euro anslogs mellan 2015 och 2017 från asyl-, migrations- och integrationsfonden till åtgärder för integration och laglig migration³.
- Formella återtagandeavtal eller praktiska arrangemang för återvändande och återtagande finns nu med 23 ursprungs- och transitländer.
- Samtidigt anslogs över 80 % av EU:s humanitära bistånd 2018 till tvångsfördrivna personers behov⁴.

¹ COM(2015) 240 final, 13.5.2015.

² Därtill kommer stöd från EU:s befintliga utvecklingsprogram.

³ Medlemsstaterna håller för närvarande på att lämna in sina lägesrapporter om åtgärderna under 2018. Många flyktingar och legala migranter har också fått ta del av integrationsprogram som finansierats av Europeiska socialfonden och Europeiska regionala utvecklingsfonden.

Detta arbete måste fortsätta. Det faktum att antalet irreguljära anländande har minskat är ingen garanti för framtiden, med tanke på att migrationstrycket sannolikt kvarstår. Att ta itu med migrationens bakomliggande orsaker är och förblir ett långsiktigt projekt, men den senaste tidens ökning av irreguljära inresor i västra Medelhavsområdet visar att situationen fortfarande är instabil och att smugglarna hela tiden letar efter nya möjligheter. Allvarliga problem återstår att lösa: vi behöver utveckla ett ändamålsenligt asylsystem som garanterar solidaritet och minskar de sekundära förflyttningarna, vi behöver få fler att återvända genom åtgärder både i medlemsstaterna och tredjeländerna, vi behöver vara bättre förberedda vid våra yttre gränser, vi behöver bekämpa smugglarnas nya strategier, och vi behöver fortsätta att sörja för säkra, ordnade och lagliga vägar för personer i behov av internationellt skydd och för reguljära migranter. För att hantera migrationen behövs uthålliga, långsiktiga och samlade insatser från EU som bygger på principerna om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning. Det är viktigt att inte tappa tempo i utvecklingen bort från improviserade lösningar i riktning mot långsiktiga strukturer och verkkningsfulla, framtidssäkrade regler. Dessa mål kan nås om man utgår från fyra år av gemensamma ansträngningar⁵.

När EU och medlemsstaterna har agerat samordnat, har det fördjupade samarbetet med viktiga partnerländer som Turkiet och Niger lett till en avsevärd minskning av de irreguljära inresorna. Gemensamma insatser har gett resultat för kampen mot migrantsmuggling, för alternativa lagliga vägar och för ingåendet av sex nya arrangemang om återtagande med viktiga ursprungsländer. Samarbetet med Afrika och Afrikanska unionen har nått nya nivåer.

Alla dessa initiativ har redan gett resultat och har potential att ge ännu mer resultat. Det är viktigt att sträva efter en övergripande strategi som bygger på de fyra pelarna i den europeiska migrationsagendan och bygga upp långsiktiga grunder för migrationspolitiken.

II. LÄGESBILD

Irreguljära inresor

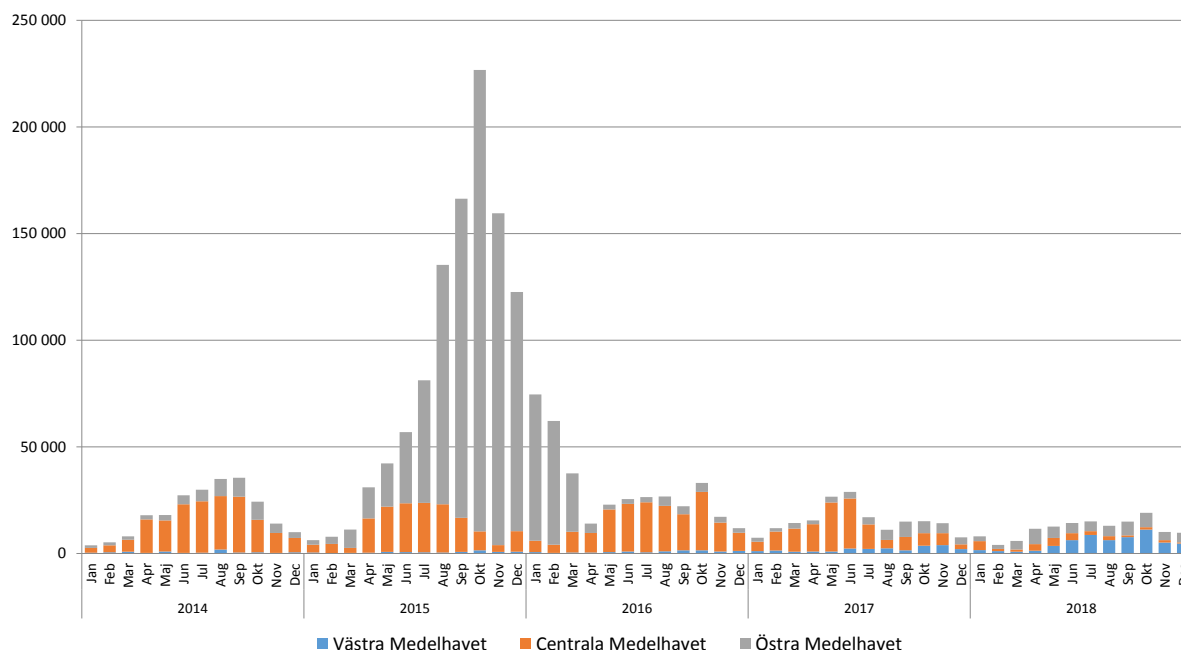
Dagens situation kännetecknas av en fortsatt stor nedgång från toppen av irreguljära inresor 2015⁶. Emellertid har vissa tendenser fortsatt under 2018 och i början av 2019, och visar på behovet av fortsatta åtgärder liksom förmåga att reagera på nya omständigheter.

⁴ Som tvångsfördrivna räknas bl.a. flyktingar och internt fördrivna personer. Stödet går också till deras vårdssamhällen. EU:s humanitära bistånd ges i enlighet med de humanitära principerna om humanitet, neutralitet, opartiskhet och oberoende.

⁵ Detta inkluderar 13 miljarder euro i stöd direkt från enbart EU-budgeten, samt genom EU:s förvaltningsfonder och faciliteten för flyktingar i Turkiet.

⁶ Alla uppgifter från Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, om inte annat anges.

Irreguljära gränspassager på de tre huvudrutterna



- På den *västra Medelhavsrutten/Atlantrutten* ökade antalet anländande förra året och ligger kvar på höga nivåer. Det totala antalet anlända till Spanien under 2018 (nästan 65 000 personer) var 131 % högre än 2017, och denna tendens fortsatte under 2019⁷. Flest anlända till Spanien under 2018 var marockaner (en femtedel av det totala antalet passager), följt av personer från de västafrikanska länderna Guinea, Mali, Elfenbenskusten och Gambia samt från Algeriet.
- I *centrala Medelhavet* är antalet irreguljära inresor fortfarande lågt. Totalt sett minskade under 2018 de irreguljära inresorna till Italien med 80 % jämfört med 2017, och denna tendens fortsatte 2019 så att antalet sjönk till nivåerna före krisen. Även om Libyen fortfarande stod för mer än hälften av avresorna 2018 har den libyska kustbevakningen fortsatt att hejda eller rädda ett stort antal personer till sjöss – omkring 15 000 under 2018, och de vanligaste nationaliteterna var sudaneser (14 %), nigerianer (12 %) och eritreaner (12 %)⁸. Tunisien har blivit ett allt större avreseland (främst för tunisier) till Italien, och under andra halvåret 2018 såg Malta en ökning av antalet anländande.
- I *östra Medelhavet* ökade antalen under 2018, och antalet anländande till Grekland under 2019 är nu mer än 30 % högre än för ett år sedan. Denna utveckling sätter fortsatt press på öarna i Egeiska havet, men också på den grekisk-turkiska landgränsen, eftersom det finns alltför få återsändanden till Turkiet för att minska trycket och bekämpa smugglarnas affärsmodell⁹. Afghanerna är den största nationaliteten som anlände till öarna under 2018 och 2019 hittills, medan turkiska medborgare har utgjort den största nationaliteten som

⁷ Uppgifter från de spanska myndigheterna.

⁸ Uppgifter från FN:s flyktingkommissariat (UNHCR).

⁹ Sedan den 21 mars 2016 har 1 836 personer återsänts från Grekland till Turkiet inom ramen för uttalandet från EU och Turkiet, och 601 återsändes inom ramen för det bilaterala protokollet mellan Grekland och Turkiet.

kommer in i EU över landgränserna. Tillströmningen av migranter till Cypern har också ökat, både till sjöss och genom passage landvägen till de regeringskontrollerade delarna av Cypern.

Under 2018 ökade också de irreguljära förflyttningarna på *västra Balkan* betydligt, även om antalen minskade mot årsslutet när vintern inträdde. Under 2018 var antalet irreguljära ankommande fyra gånger högre än 2017, och den största rutten i regionen är den från Serbien till Bosnien och Hercegovina. I Bosnien och Hercegovina skedde omkring 24 000 irreguljära inresor 2018, och vid årsslutet vistades omkring 5 000 migranter i landet. Färre anländande kom dock längs rutten sedan Serbien avskaffade viseringsfria resor för iranska medborgare den 17 oktober 2018. Den ökade tillströmningen av indiska medborgare, till följd av att de har viseringsfrihet till Serbien, övervakas.

Även om antalet dödsfall i Medelhavet har minskat sedan 2016 tack vare EU:s, medlemsstaternas och andra partners insatser, innebär smugglarnas affärsmodell fortfarande att överfarter till havs kostar människoliv. Nästan 2 300 människor dog 2018, jämfört med 3 100 under 2017, och över 220 personer har dött hittills under 2019¹⁰.

Asyl

Under 2018 lämnades omkring 634 700 ansökningar om internationellt skydd in i EU och de övriga Schengenländerna. Detta är 10 % mindre än 2017 och innebär att antalen återgått till ungefär samma nivåer som 2014¹¹. De största mottagarländerna var 2018 Tyskland, Frankrike, Grekland, Italien och Spanien (72 % av alla ansökningar i EU och Schengenländerna)¹². Liksom under 2017 var de största ursprungsländerna Syrien, Afghanistan och Irak. Antalet ansökningar ökar dessutom betydligt från migranter från länder som inte behöver Schengenvisum, i synnerhet Venezuela, Georgien och Colombia.

Under 2018 blev det över 400 000 träffar på fingeravtryck från personer som begav sig till en annan medlemsstat mot fingeravtryck lagrade i Eurodacdatabasen¹³. Frankrike och Tyskland var de två medlemsstaterna med flest träffar (vilket tyder på att de är de två länder dit de flesta sekundära förflyttningarna sker), och Italien och Grekland var de två medlemsstater som hade flest befintliga registreringar (vilket tyder på att de är de främsta länderna för första inresa)¹⁴.

¹⁰ Uppgifter från Internationella organisationen för migration.

¹¹ Preliminära uppgifter för 2018 från Europeiska stödkontoret för asylfrågor.

¹² Tyskland fortsatte att vara det största mottagarlandet, trots en femtedel färre ansökningar, medan Frankrike och Spanien hade en betydande ökning.

¹³ Med *träff* menas en eller flera överensstämmelser mellan fingeravtryck som finns registrerade i databasen och fingeravtryck som överförs av en medlemsstat. Antalet träffar motsvarar inte antalet personer.

¹⁴ De länder som registrerade störst antal olagliga vistelser av asylsökande som tidigare registrerats i en annan medlemsstat var Belgien och Tyskland.

III. OMEDELBARA ÅTGÄRDER

Västra Medelhavsrutten: samarbete med Marocko

Spanien är nu det främsta landet för irreguljära gränspassager, varför åtgärder för att hantera migrationen längs den västra Medelhavsrutten måste prioriteras högt av EU. EU har lagt grunden för ett nära partnerskap med Marocko. I slutet av 2018 godkände EU bidrag på 140 miljoner euro till gränsförvaltning och budgetstöd¹⁵. Marocko har redan arbetat med att stärka kontrollen vid sina gränser och har förhindrat ett stort antal avresor¹⁶. EU:s åtgärder ska stödja denna process. De första utbetalningarna har gjorts och upphandling av viktig utrustning har utlysts: de sista kontrakten i paketet ska undertecknas senast i april och genomförandet ute på fältet behöver fortsätta. Detta kompletterar också de 36 miljoner euro i nödhjälp som man enades om 2018 för att hjälpa Spanien vid sydgränsen. EU stöder också Spanien genom insatsen Indalo. Kommissionen är beredd att ge Spanien allt ekonomiskt och tekniskt stöd som landet behöver för att hantera migranterna.

Mer allmänt arbetar EU med att vidareutveckla sina förbindelser med Marocko för att bilda ett närmare, djupare och mer ambitiöst partnerskap. Rörlighet och migration kommer att spela en viktig roll härvidlag genom en blandning av ekonomiskt stöd, närmare expertkontakter och operativt samarbete, bl.a. med stöd av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån. Detta bör även omfatta återupptagna förhandlingar om återtagande och viseringslätnader samt laglig migration. Hantering av migrationsströmmarna och bekämpning av smugglingsrutterna till Marocko från grannländerna bör också vara ett inslag i detta närmare samarbete.

Förutom det direkta stödet till Marocko arbetar EU:s förvaltningsfond för nödgärder i Afrika¹⁷ med att utveckla samarbetet längs hela rutten till västra Medelhavet. Ett nytt gränsöverskridande samarbetsprogram med anslag på 8,6 miljoner euro stärker samordnad hantering av migrationen mellan Marocko, Senegal, Mali och Elfenbenskusten, genom stöd till intensivare regionala politiska dialoger om migration. Ett särskilt program för budgetstöd till Mauretanien godkändes i slutet av 2018 för att ge stöd till den nationella utvecklingsstrategin, särskilt när det gäller skydd av migranter och sjöfartsskydd¹⁸. Den nordafrikanska delen av förvaltningsfonden torde snart få tillskott med 120 miljoner euro från EU:s budget¹⁹. Den finansiering som nu är på gång – inbegripet nödvändiga tillskott till pågående program i Libyen och Marocko – visar dock att det saknas upp till 86 miljoner euro för 2019. Medlemsstaterna måste lämna bidrag för att garantera att detta arbete fortsätter.

¹⁵ Dessutom har 14,5 miljoner euro anslagits till att förbättra migrationshanteringen på regional nivå med inriktning på migranter, återvändande och utlandsbosatta marockaner. De totala anslagen för de program som nu pågår är 232 miljoner euro.

¹⁶ Enligt Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns uppgifter från Jora (Joint Operations Reporting Application) hindrade de marockanska myndigheterna under 2018 nästan 15 000 irreguljära migranter från att ge sig av från Marocko till sjöss. De marockanska myndigheterna genomför även förebyggande insatser i inlandet. Det marockanska inrikesministeriet uppskattar att 88 761 migranter från Marocko förhindrades att ge sig av under 2018.

¹⁷ C(2015) 7293 final, 20.10.2015.

¹⁸ Detta kompletterar befintliga EU-finansierade program till stöd för migrationshantering, gränsförvaltning, kamp mot människohandel och kriminella nätverk samt kamp mot terrorism.

¹⁹ De här frågorna kommer att diskuteras vid nästa möte i kommittén för det europeiska grannskapsinstrumentet i april 2019.

Centrala Medelhavsrutten: det ljusnar i Libyen

Det finns ett särskilt akut behov av att hjälpa människor som sitter fast i Libyen. För att säkerställa mer humana förhållanden måste vi arbeta för alternativ till förvar, för en mer ordnad och öppen hantering av migranter och flyktingar i Libyen samt för stöd till människor att återvända hem i säkerhet eller hitta skydd i Europa eller någon annanstans. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt utsatta personer och personer i förvar: uppskattningsvis 6 200 migranter hålls för närvarande inlåsta i Libyen i förvar som kontrolleras av den nationella samlingsregeringen²⁰.

Inom de begränsningar som skapas av den nuvarande säkerhetssituationen står detta i fokus för samarbetet med FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) och Internationella organisationen för migration samt Afrikanska unionens, Europeiska unionens och Förenta nationernas trilaterala arbetsgrupp. Detta samarbete har redan lett till att över 37 000 personer har återvänt hem genom program för bistånd till frivilligt återvändande, och att över 2 500 personer evakuerats från Libyen till Niger genom UNHCR:s nödförflyttningsmekanism²¹. Fler än 1 200 av dessa människor nu har vidarebosatts, och ett viktigt nästa steg för medlemsstaterna är vidarebosättning av dem som fortfarande väntar på det i Niger. Arbetsgruppen kommer att fortsätta att uppmana de libyska myndigheterna att underlätta detta arbete, särskilt för att minska behovet av utresevisum och landningsavgifter.

Mer insatser behövs för att hantera de vedervärdiga förhållanden som många migranter och flyktingar lever i. Sedan 2016 har förvaltningsfonden allokerat nästan 135 miljoner euro för skydd av migranter i Libyen, och denna satsning måste fortsätta. Insatserna omfattar assistans vid landstigning, samt registrering och spårning av personer som stiger i land. Det pågår projekt för att förbättra rutiner och villkor, först i denna viktiga etapp men även efter överföring till förvar. I december 2018 gav de libyska myndigheterna tillstånd till UNHCR:s anläggning för insamling och avresa, som är ett centrum som hjälper flyktingar och asylsökande att snabbt evakueras. Detta kan också vara en tillfällig lösning för ensamkommande barn och andra utsatta grupper. EU kommer att fortsätta att utöva påtryckningar för att säkerställa obehindrat och regelbundet tillträde för humanitära organisationer och FN-organ för att förbättra förhållandena i förvaren, öka alternativen till förvar och i slutändan avskaffa det nuvarande systemet med frihetsberövande.

Eftersom endast en liten andel av migranterna i Libyen sitter frihetsberövade i regeringskontrollerade förvar, är stöd till lokalsamhällena avgörande. Hälso- och sjukvård, utbildning och grundläggande social infrastruktur får alla stöd av EU:s program. Under 2018 godkändes fyra nya program i Libyen med medel från EU:s förvaltningsfond för Afrika, för sammanlagt 156 miljoner euro.

Nästan 90 000 flyktingar och utsatta migranter har fått medicinsk hjälp genom primära och specialiserade hälso- och sjukvårdstjänster, läkarbesök och screeningar. Arbetet kommer att intensifieras, särskilt när det gäller frivilligt återvändande, snabbare evakuering av minderåriga och andra utsatta personer, förbättrade förhållandena i förvaren och främjande av alternativ till förvar. Samtidigt har EU:s humanitära bistånd i Libyen nått ut till cirka 700 000 av de mest utsatta personer som drabbats av konflikten, däribland internflyktingar.

²⁰ Skattning från FN:s flyktingkommissariat UNHCR och Internationella organisationen för migration.

²¹ Med efterföljande vidarebosättning till Belgien, Kanada, Finland, Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Norge, Sverige, Schweiz, Förenade kungariket och USA. Ytterligare UNHCR-evakueringar till Italien och till ett transitcentrum i Rumänien gör att det totala antalet sammanlagt är 3 175 personer.

Östra Medelhavet: bättre läge i Grekland

Den fortsatta beslutsamheten att genomföra uttalandet från EU och Turkiet och det betydande ekonomiska och operativa stödet från EU sedan 2015 har i hög grad bidragit till att minska trycket på de grekiska öarna²². Fler åtgärder är på gång. De grekiska myndigheterna har vidtagit ett antal åtgärder för att behandla asylansökningar snabbare, däribland fler läkare för sårbarhetsanalyser, mobila asylenheter och fler överklagandekommittéer. Pilotprojekt pågår för att hitta andra sätt att förbättra arbetsflödet för handläggning av asylansökningar. Detta bör leda till effektivare återvändanden, i synnerhet inom ramen för uttalandet från EU och Turkiet, och till bättre förhållanden genom att trängseln på öarna minskar.

Dock krävs starkt ledarskap och engagemang från den grekiska regeringen för att de många kvarstående utmaningarna ska kunna hanteras. EU kommer att fortsätta att ge Grekland ekonomiskt stöd²³ och EU-organen kommer att tillhandahålla sakkunskap. Det är också viktigt att medlemsstaterna fortsätter att ge tillräckligt stöd till verksamheten vid EU:s organ. De grekiska myndigheterna behöver vidta snabba och samordnade åtgärder för att nå resultat.

- Effektivare asylhandläggning för betydligt snabbare behandling av asylansökningar.
- Fler återvändanden genom maximalt utnyttjande av program för beledsat frivilligt återvändande, med stöd av program för återanpassning. Om påtvingat återsändande behövs, måste lämpliga anläggningar för vistelse före återsändande finnas att tillgå som överensstämmer med tillämpliga normer för mänskliga rättigheter. Detta förutsätter ett effektivt operativt arbetsflöde där centrala grupper prioriteras under alla etapper i processen²⁴.
- En rättslig och administrativ ram som säkerställer drift och övervakning av mottagandekapaciteten och tillhandahållande av alla relevanta tjänster.
- Snabbt tillhandahålla minst 2 000 platser i lämpligt boende för ensamkommande barn, samt utforma och genomföra en heltäckande nationell strategi för ett fullständigt skydd för ensamkommande barn.
- Ett förbättrat system för hänvisning till öppet boende för sökande av internationellt skydd och utsatta personer och förbättrat samarbete mellan de behöriga myndigheterna.

I detta syfte behövs en ändamålsenlig och långsiktig grekisk nationell strategi för migrationshantering. Strategin behöver omfatta effektivt samarbete och effektiv samordning mellan alla berörda nationella myndigheter, med operativa arbetsflöden och gemensamma regler för prioritering.

²² Den senaste tidens stöd omfattar bl.a. mer tolkning, uppgraderad mottagningskapacitet och insatser av militärläkare, samt antagandet av lagen om finansiell planering 2019 för att tillhandahålla tillfredsställande mottagningsförhållanden och säkerställa stöd på fastlandet (se nästa fotnot).

²³ Det senaste stödet, som beslutades i december 2018, inkluderade 190 miljoner euro till UNHCR:s program Estia (Emergency Support to Integration and Accommodation) och 61 miljoner euro till fortsatt stöd på fältet i mottagningscentrum på fastlandet under ledning av Internationella organisationen för migration (IOM) och Förenta nationernas barnfond Unicef. I mars 2019 löper krisstödsinstrumentet ut. I fortsättningen får de viktigaste projekten i Grekland under 2019 stöd av andra slags EU-medel.

²⁴ Centrala grupper är bl.a. utsatta personer, däribland ensamkommande barn, syrier och nationaliteter med låg genomsnittlig andel godkända asylansökningar enligt officiell nationell statistik.

Behovet av tillfälliga lösningar i fråga om landstigning i EU

Redan under sommaren 2018 uppstod ett antal fall där medlemsstaterna inte kunde enas snabbt om landstigning och uppföljningsåtgärder. Som en följd av det infördes lösningar som var begränsade och improviserade. I januari 2019 föranledde behovet att finna en lösning för räddningsfartyget *Sea-Watch 3* en särskild satsning på samordning mellan flera medlemsstater, kommissionen och de berörda EU-organen. Även om endast ett begränsat antal personer berördes, vittnar denna händelse om en vilja att finna en effektivare ram för samarbete i en anda av solidaritet, och kan bidra till att inspirera arbetet med en mer systematisk och samordnad EU-strategi för landstigning, inledande mottagning, registrering och omplacering i form av tillfälliga lösningar. Detta kan innebära en öppen, stegvis arbetsplan som gör att den berörda medlemsstaten får det verkningsfulla operativa stöd som den behöver från kommissionen, EU-organen och de andra medlemsstaterna.

Även om det har fortsatt hög prioritet att slutföra reformen av lagstiftningen i det gemensamma europeiska asylsystemet, framhöll kommissionen redan i december 2018 värdet av sådana tillfälliga lösningar²⁵ som en omedelbar samordnad lösning på landstigning och andra särskilt pressade lägen inom EU. Sådana lösningar skulle innebära att solidaritet och ansvar omsätts i praktiken, på grundval av en gemensam uppfattning om delade intressen, som en tillfällig åtgärd tills reformen av lagstiftningen slutförs och träder i kraft. EU skulle få betydligt bättre beredskap än i dag att erbjuda konkret solidaritet på ett strukturerat, ändamålsenligt och flexibelt sätt, och samtidigt effektivt förebygga sekundära förflyttningar och pullfaktorer. För att detta ska fungera bör så många medlemsstater som möjligt delta. De centrala inslagen i sådana tillfälliga lösningar kan vara följande:

- En medlemsstat begär bistånd när den utsätts för tryck eller när det behövs för att bidra till en snabb landstigning efter sjöräddning.
- Som svar på den begäran behöver det särskilda stöd som medlemsstaterna kan tillhandahålla genom solidaritetsåtgärder kartläggas. De solidaritetsåtgärder som medlemsstaterna erbjuder måste få en motprestation från de medlemsstater som får stödet, så att de kan uppfylla sin skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att hantera de anländande.
- En samordningsstruktur för uppföljning av sådana framställningar från medlemsstaterna bör inrättas, med deltagande av nyckelaktörer som kommissionen och EU:s organ.
- EU-organen är väl utrustade för att tillhandahålla den nödvändiga assistansen inom exempelvis inledande mottagning, registrering, omplacering och återvändande.
- Ekonomiskt stöd från EU:s budget kommer att göras tillgängligt för de medlemsstater som frivilligt omplacerar och till stöd för återvändandeinsatser. Ekonomiskt stöd görs också tillgängligt för de medlemsstater som står under tryck.

Centrala åtgärder i närtid

- Det nya stödet till **Marocko** från EU och Spanien bör inriktas på att minska antalet irreguljära inresor från Marockos kust och leda till ytterligare dialog med Marocko och andra berörda länder för att främja faktiskt återtagande av irreguljära migranter som en del av en övergripande strategi.
- EU bör intensifiera arbetet med Afrikanska unionens, EU:s och FN:s arbetsgrupp för att

²⁵ COM(2018) 798 final, 4.12.2018.

fortsätta att förbättra **förhållandena i Libyen** och verka för att det nuvarande systemet för förvar avskaffas, samt övervinna hindren för internationella organisationers tillträde och för frivilligt återvändande av migranter och evakueringar av flyktingar. Systematisk och kompatibel registrering av alla migranter som landstiger och hålls i förvar bör säkerställas.

- **Grekland** bör skyndsamt införa en verkkningsfull och långsiktig nationell strategi för migrationshantering för att åtgärda de kvarvarande tillkortakommandena, exempelvis när det gäller återvändande och ensamkommande barn, och på bästa sätt utnyttja EU:s omfattande stöd.
- Ett antal **tillfälliga lösningar** för landstigning bör införas, där en kritisk massa av medlemsstater är redo att delta genom solidaritetsåtgärder.

IV. HANTERING AV MIGRATION ENLIGT FYRA PELARE

1. *Angripa orsakerna till irreguljär migration: samarbeta med partner*

Sedan partnerskapsramen för migration antogs har migration blivit ett centralt inslag i EU:s yttre förbindelser – globala partnerskap och långsiktigt samarbete är avgörande för att hantera alla aspekter av migration²⁶. Migrationen är fast förankrad i de övergripande förbindelserna med partnerländerna. För att ytterligare fördjupa samarbetet med dem behövs ett helhetsgrepp som bygger på multilateralism i bilaterala, regionala och multilaterala forum.

Åtgärda orsakerna till migration

EU:s förvaltningsfond för Afrika har visat sitt mervärde som ett snabbt och effektivt verktyg som underlättar politisk dialog med partnerländerna, tillämpar innovativa metoder och ger konkreta resultat genom att finansiering och sakkunskap från olika berörda parter sammanförs, särskilt från EU:s medlemsstater. Resurserna uppgår nu till över 4,2 miljarder euro, sedan fonden inledde verksamheten 2016, och fler än 188 program har nu beslutats²⁷. Det är viktigt att fortsätta framstegen. Utan ytterligare nationella tillskott är det dock inte möjligt för fonden att finansiera nya initiativ eller skjuta till mer medel till de mycket värdefulla program som ger resultat nu: förutom underskottet i Nordafrikadelen kommer delen för Sahel och Tchadsjön att sakna medel redan under 2019. Det är också viktigt att den flexibilitet och lyhördhet som förvaltningsfonderna tillhandahåller i dag fortsätter som ett centralt inslag under nästa fleråriga budgetram, och att kontinuiteten i åtgärderna garanteras.

Ytterligare stöd till försörjningsmöjligheter och ekonomier i Afrika söder om Sahara och EU:s grannskap kommer i den externa investeringsplanen. Anslagen på 1,54 miljarder euro till 28 garantiprogram som nu godkänts torde uppbåda upp till 17,5 miljarder euro i investeringar inom bl.a. tillgång till finansiering för mikroföretag, småföretag och medelstora företag, energi och konnektivitet, städer, jordbruk och digital teknik (däribland e-hälsa)²⁸. Hittills har 94 projekt godkänts med blandfinansiering på 2,2 miljarder euro och en förväntad mobilisering av 19,5 miljarder euro, så de totala förväntade investeringarna är cirka 37

²⁶ COM(2016) 385 final, 7.6.2016.

²⁷ Projekt som godkänts av driftkommittéerna uppgår till sammanlagt omkring 3,6 miljarder euro. Hittills har 393 kontrakt undertecknats för sammanlagt drygt 2,6 miljarder euro.

²⁸ De slutgiltiga beloppen och fördelningen av garantierna kommer att fastställas i garantiöverenskommelser som ingås med utvecklingsbankerna och kommissionen.

miljarder euro. Planen är därmed på god väg att uppfylla den ursprungliga prognosen att mobilisera 44 miljarder euro, vilket utgör en betydande stimulans till ekonomisk utveckling.

Bekämpning av smugglarnätverk

Målmedvetna och uthålliga insatser krävs både i och utanför EU för att bryta smugglarnas affärsmodell och störa ut de kriminella nätverken. Detta bekräftades av Europeiska rådet i oktober 2018, vilket ledde till ett antal operativa åtgärder som antogs i december 2018²⁹ för att förbättra polissamarbetet och komplettera EU:s befintliga åtgärdsplan mot smuggling av migranter³⁰.

Att bekämpa smugglarnätverken är centralt inslag i EU:s samarbete med partner i tredjeländer. Ett nytt praktiskt partnerskap, under ledning av Frankrike tillsammans med Senegal, kommer att genomföras inom ramen för förvaltningsfonden. I Niger har gemensamma utredningsgrupper, där de nigeriska, franska och spanska myndigheterna samverkar, lett till över 200 åtal. Detta behöver nu utvidgas till Libyens sydgräns samt gränserna mellan Niger och Algeriet och Niger och Nigeria. Vidare har sex informationskampanjer om riskerna med irreguljär migration inletts under året, i Elfenbenskusten, Niger, Tunisien, Mali, Guinea och Gambia³¹.

Arbetet mot smugglarnätverken understöds av en växande infrastruktur. Informationscentrumet för människosmuggling förbättrar Europols lägesbild och stöder de brottsbekämpande myndigheterna. Pilotprojektet för brottsunderrättelser ombord på insatsen Sophia verkar för informationsutbyte mellan civila och militära aktörer. Insatserna inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik i Sahel är i allt högre grad sammankopplade så att de får effekter på regional nivå. Europeiska sambandsmän för migration har utplacerats av kommissionen i tolv prioriterade partnerländer för att fungera som viktiga kommunikationskanaler³². Eftersom Europaparlamentet och rådet enats om kommissionens nyligen framlagda förslag³³ kommer samordningen att förbättras mellan nätverken av sambandsmän för migration som förvaltas av medlemsstaterna, kommissionen och EU:s organ.

Inom EU stöds medlemsstaternas operativa samarbete genom gemensamma insatsdagar, där medlemsstater, tredjeländer, EU-organ och externa partner deltar³⁴. Under 2018 gav Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling vid Europol stöd till 39 gemensamma insatsdagar, som ledde till 607 gripanden och 101 prioriterade brottmål. Informationsutbytet fortsätter att vara avgörande: Eurostat bedriver försök med datainsamling av brottsstatistik om migrantsmuggling, vilket erbjuder stora fördelar med trendanalys och reaktionsförmåga.

Återvändande och återtagande

Att ta itu med den låga återvändandetakten från EU måste förbli ett centralt mål. Det är en oumbärlig länk i migrationshanteringens kedja. En låg återsändandetakt undergräver allmänhetens förtroende för systemet och ökar incitamenten för irreguljär migration och

²⁹ Dokument 15250/18, 6.12.2018.

³⁰ COM(2015) 285 final, 27.5.2015.

³¹ Finansieras genom asyl-, migrations- och integrationsfonden.

³² Etiopien, Jordanien, Libanon, Mali, Marocko, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbien, Sudan och Tunisien.

³³ COM(2018) 303 final, 16.5.2018.

³⁴ Organiserad inom EU:s policycykel/Empact (Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottsnot).

sekundära förflyttningar. Detta kräver insatser både inom EU och i samarbetet med länder utanför EU. Det finns närtidsåtgärder som medlemsstaterna bör vidta för att förbättra sina interna rutiner för ett humant och snabbt återsändande av personer som inte behöver internationellt skydd, på grundval av handlingsplanen och de konkreta rekommendationer som kommissionen lämnade 2017³⁵. Rekommendationerna visade hur EU:s befintliga rättsliga och operativa instrument och finansieringsinstrument kan användas bättre, med snabbare handläggning, strängare åtgärder mot avvikanden, ett övergripande arbetssätt hos de nationella myndigheterna samt bättre samarbete och samordning mellan medlemsstaterna.

Sådana närtidsåtgärder från medlemsstaternas sida bör stödjas genom ytterligare EU-åtgärder. Den senaste tidens ändringar av Schengens informationssystem förbättrar avsevärt medlemsstaternas förmåga att verkställa beslut om återsändande och inreseförbud³⁶. Stödet från Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån till återvändanden har dessutom ökat betydligt, både i form av samarbete och operativa insatser på olika områden, bl.a. återsändandeflygningar och konsulatets verksamhet³⁷. Mer behövs dock. Nästa steg bör vara kommissionens förslag till reform av återvändandedirektivet³⁸: om förslaget antas snabbt skulle det innebära stora fördelar för konsekventa och effektiva former för återvändande, samtidigt som de grundläggande rättigheterna och principen om non-refoulement iakttas³⁹.

Satsningen på dialog med partnerländerna under de senaste fyra åren har lett till påtagliga framsteg. Samarbetet inom ramen för de 17 befintliga återtagandeaftalen och de sex nyligen ingångna praktiska arrangemangen börjar ge resultat i fråga om identifiering, tillhandahållande av handlingar och ordnat återvändande, kompletterat av operativt stöd. För att dessa ramar ska förverkliga sin potential och även tillgodose framtidens eventuellt större behov av återvändande måste medlemsstaterna använda de möjligheter som de erbjuder, delta aktivt i förvaltningen av avtalen och arrangemangen, och meddela kommissionen om eventuella problem med genomförandet. EU och medlemsstaterna bidrar också genom stöd till återanpassning av återvändande: över 60 100 migranter har sedan maj 2017 fått återanpassningsstöd.

Kommissionen kommer att arbeta med att utveckla nya arrangemang med andra partner. Förhandlingar om återtagande pågår med Nigeria, Tunisien och Kina, och torde snart återupptas med Marocko. Vid behov bör ett bredare spektrum av påtryckningsmedel från alla EU:s relevanta politikområden tas i anspråk i nära samordning med medlemsstaternas påtryckningsmedel. EU:s viseringspolitik har redan bidragit till att underlätta förhandlingarna om återtagande och mekanismen för indragning av viseringar har bidragit till övervakandet av återtagandeskyldigheterna. Kommissionen välkomnar den överenskommelse som Europaparlamentet och rådet nått om reformen av viseringskodexen, bl.a. möjligheten att införa restriktiva viseringskrav mot tredjeländer som inte är samarbetsvilliga när det gäller återtagande. Ytterligare åtgärder för att utnyttja påtryckningsmedel kommer att vara viktigt för fler återtaganden.

³⁵ COM(2017) 200 och C(2017) 1600, som bygger på COM(2015) 453.

³⁶ Förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, och förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

³⁷ Det kan även förstärkas genom det nya förslaget om en europeisk gräns- och kustbevakning (COM (2018) 631 final, 12.9.2018).

³⁸ COM(2018) 634 final, 9.12.2018.

³⁹ Principen om non-refoulement innebär att en person inte får återsändas till ett land där personen har skäl att frukta förföljelse.

Nästa steg

- EU-institutionerna behöver se till att **nästa fleråriga budgetram** tillhandahåller de resurser och den flexibilitet som krävs för att fördjupa samarbetet med tredjeländerna kring migration.
- Medlemsstaterna och EU bör följa upp de åtgärder som antogs i december 2018 för att **bekämpa nätverk för människosmuggling**, bl.a. genom att intensifiera arbetet inom Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling vid Europol.
- Europaparlamentet och rådet bör slutföra förhandlingarna om **kommissionens förslag om förstärkning av återvändande**. Medlemsstaterna bör redan ha tagit vara på de befintliga möjligheterna till mer verkningsfulla återvändanden.
- Medlemsstaterna se till att fullständigt utnyttja **återtagandeavtal och återtagandearrangemang**, medan EU bör utveckla nya **återtagandeavtal och återtagandearrangemang** med andra tredjeländer.
- Medlemsstaterna och EU bör utvidga **gemensamma operativa partnerskap** med tredjeländer för att stödja verksamheter som gemensamma utredningsgrupper, kapacitetsuppbyggnad och utbyte av sambandsmän.

2. Gränsförvaltning – rädda liv och säkra de yttre gränserna

Insatser vid gränserna

Att rädda livet på människor i sjönöd är ett primärt mål för EU:s åtgärder vid förvaltningen av EU:s yttre gränser. Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån samordnar gemensamma insatser till sjöss för att effektivt kontrollera EU:s yttre gränser till havs. Alla resurser i dessa insatser måste följa folkrätten och ge assistans till alla fartyg i sjönöd. De gemensamma insatserna Themis, Poseidon och Indalo samt insatsen Sophia inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna ger ett viktigt bidrag till gränskontrollen och till sök- och räddningsinsatserna. Nästan 39 300 människor räddades av EU:s insatser till sjöss enbart under 2018⁴⁰.

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån genomför även samordnad operativ verksamhet vid den yttre landgränsen, vilket bidrar till att hålla efter irreguljär migration, bekämpa människosmuggling samt insamla underrättelser. Det är mycket viktigt att byrån får kapacitet att reagera på nya tendenser, t.ex. det ökade trycket i västra Medelhavet. Byrån står dock fortfarande regelbundet inför personalbrist och brist på teknisk utrustning, och medlemsstaternas och byråns delade ansvar fullgörs inte genom tillhandahållande av de erforderliga resurserna. De två delarna av den europeiska gräns- och kustbevakningen är beroende av varandra och kan bara garantera Schengenområdets integritet om de fungerar tillsammans.

Gränsförvaltningen måste utnyttja alla tillgängliga verktyg. Detta innebär att man tar vara på alla informationsteknikens möjligheter. Utvidgning och uppgradering av de it-system som används för gränsförvaltning och säkerhet har öppnat nya möjligheter att samköra systemen. Genomförandet av de kommande förordningarna om driftskompatibilitet mellan EU:s informationssystem – med fullgott dataskydd – gör det möjligt för myndigheterna att tillämpa reglerna med större genomslagskraft.

⁴⁰ Källor: Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och insatsen Sophia.

Meningen med kommissionens förslag från september 2018 om en förstärkt och fullt utrustad europeisk gräns- och kustbevakning var att ta ett avgörande steg mot en verkligt integrerad gränsförvaltning. Det skulle flytta över den europeiska gräns- och kustbevakningen till en ny operativ fas med en fast personal på 10 000 operativa tjänstemän som utövar verkställande befogenheter med egen utrustning, samtidigt som man fullständigt respekterar både de grundläggande rättigheterna och medlemsstaternas suveränitet över sina gränser. Anledningen är att EU ännu inte är tillräckligt väl rustat att hantera kriser vid de yttre gränserna, särskilt om en plötslig massiv tillströmning av irreguljära migranter äger rum. Beredskap för det blir avgörande för om den yttre gränsen ska anses vara tillräckligt stark för att återställa EU-medborgarnas förtroende för Schengen. Förhandlingarna om förslaget har nu nått fram till trepartsmöten, vilket visar att alla institutioner arbetar för att förslaget ska antas före valet till Europaparlamentet 2019.

Samarbete med tredjeländer

Stöd till och samarbete med länder utanför EU är avgörande för skyddet av EU:s yttre gränser. Ett första steg är att möjliggöra nära arbetsrelationer och utplacera team i gemensamma insatser på bägge sidor av de gemensamma gränserna. Kommissionen har förhandlat fram avtal med fem länder på västra Balkan om detta. Avtal har ingåtts med Albanien och har paraferats med Nordmakedonien (juli 2018), Serbien (september 2018), Bosnien och Hercegovina (januari 2019) samt Montenegro (februari 2019).

EU:s expertis kan också bidra genom aktivt operativt samarbete. EU har hjälpt den libyska kustbevakningen att avsevärt öka sin sjöräddningskapacitet och hindra smugglare från att skicka människor till sjöss i icke sjödugliga fartyg. Det behövs mer utbildning, bl.a. om mänskliga rättigheter och internationell havsrätt. I och med att Libyen officiellt har underrättat Internationella sjöfartsorganisationen om sitt efterforsknings- och räddningsområde behöver dess kapacitet nu få stöd genom ett fullt utvecklat centrum för sjöräddning. EU:s stöd har också inriktats på att rädda liv längs landrutterna: EU:s och medlemsstaternas stöd i Niger har lett till betydande minskningar av migrationsströmmarna, medan samarbetet med Internationella organisationen för migration har lett till efterforskning och räddning av över 13 000 migranter i öknen i Niger.

EU och medlemsstaterna ger betydande stöd och kapacitetsuppbyggnad för att bistå partnerländerna med gränsförvaltning. Särskilt fokus har legat på de regionala programmen: programmet för bättre migrationshantering på Afrikas horn har bidragit till gemensamma gränsöverskridande patruller och gemensamma gränsövergångar mellan partnerländer som Etiopien och Sydsudan samt till utbyte av bästa praxis.

Arbetet bedrivs i nära samverkan med insatserna inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Ett EU-gränsövervakningsuppdrag stöder Libyen med att ta ett helhetsgrepp på gränsförvaltningen, och ger strategisk rådgivning till ansvariga ministerier. Förutom utbildning av Libyens kustbevakning omfattar mandatet för insatsen Sophia åtgärder mot migrantsugglarnätverk och vapensmuggling samt övervakning (t.ex. av oljesmuggling). Detta har gjort det möjligt för EU att ge ett betydande bidrag till det övergripande sjöfartsskyddet och återställandet av stabilitet i centrala Medelhavet. I december 2018 förlängdes Sophias mandat med tre månader, men eftersom ingen lösning på problemet med landstigning hittats, är det osäkert om den fortsätter.

- Europaparlamentet och rådet bör anta det **reviderade förslaget om en europeisk gräns- och kustbevakning** före valet till Europaparlamentet.
- Medlemsstaterna bör se till att Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån har de resurser som krävs för att regelbundet bedöma läget i praktiken och sörja för **grundläggande gränsverksamhet**. EU-organens verksamhet vid den västra Medelhavsrutten bör intensifieras.
- Kommissionen och EU-organen bör se till att gräns- och säkerhetssystemens **driftskompatibilitet** snabbt utvecklas och implementeras, och de första delarna bör vara i drift redan 2020.
- Rådet bör efter att ha inhämtat Europaparlamentets godkännande snabbt ingå de **avtal som förhandlats fram med länderna på västra Balkan** och se till att de omedelbart genomförs.

3. Ett EU som ger skydd och asyl

Modernisering av det gemensamma europeiska asylsystemet

Kommissionen är övertygad om att EU kan reformera sitt asylsystem för att bättre kunna skydda skyddsbehövande migranter och ta emot dem under anständiga förhållanden, och samtidigt återsända dem som inte har rätt att stanna i EU. EU måste visa medborgarna att man kan bygga upp ett asylsystem som är rättvist och ändamålsenligt och som i kombination med starkare gränsförvaltning klarar av eventuella framtida ökningar av migrationstrycket. Det faktum att antalet irreguljära inresor har sjunkit till samma nivå som före krisen kan inte dölja de befintliga bristerna eller behovet av att reformera asylsystemet i grunden.

Det behövs verkligen en EU-omfattande strategi. Den måste bygga på starka garantier för att alla medlemsstater handlägger de asylansökningar som de ansvarar för, och en strukturerad, förutsägbar solidaritetsmekanism som garanterar att ingen medlemsstat får bära en orimligt stor börda. EU:s asylsystem kan bara få avsedd verkan och inge förtroende om den här solidariteten är systematisk och inte improviserad. Det måste kombineras med tydliga, enkla och gemensamma regler för hantering av asylansökningar, med förbättrade biometriska bevis som grund för tillämpningen av reglerna och tillräckligt operativt och ekonomiskt stöd till medlemsstaterna.

Så länge som behandlingen av asylsökande varierar avsevärt mellan medlemsstaterna, och medlemsstaternas ansvar för att handlägga asylansökningar enkelt kan flyttas från en medlemsstat till en annan, kommer EU:s asylsystem att förbli utsatt för missbruk, parallella asylansökningar och sekundära förflyttningar. Det behövs strängare regler och enhetliga kriterier för beviljande av skydd samt rättvisa och lika villkor för asylsökande och stödmottagare i hela EU. Asylsystemet kan bli trovärdigt endast om asylsökande som fått avslag på sina ansökningar och inte längre har rätt att stanna i EU snabbt återsänds. För detta ändamål krävs en vattentät koppling mellan asylsystemet och ett verkningsfullt återvändandesystem, med full respekt för de grundläggande rättigheterna.

Kommissionen har lagt fram alla förslag som behövs för att detta ska uppnås, och förordar starkt en stegvis strategi för att gå vidare med förslagen. Nu är balanserade politiska överenskommelser inom räckhåll för fem förslag till asylreform. Europaparlamentet och rådet bör därför ta tillfället i akt att färdigställa processen före valet till Europaparlamentet och visa

medborgarna att EU har förmågan att göra framsteg. Som kommissionen konstaterade i december 2018⁴¹ innebär vart och ett av förslagen betydande fördelar, och det finns inga praktiska eller rättsliga hinder för att anta ett eller flera av dem separat. Skyddsgrundsförordningen garanterar rättigheterna för erkända flyktingar och motverkar sekundära förflyttningar. Direktivet om mottagningsvillkor motverkar också sekundära förflyttningar genom enhetliga och värdiga villkor för asylsökande i hela EU. Förordningen om asylbyrå gör det möjligt för asylbyrå att öka hjälpen till medlemsstaterna med snabbt och fullständigt stöd. De nya reglerna om Eurodacdatabasen ger medlemsstaterna möjlighet att spåra sekundära förflyttningar och bättre identifiera personer som inte har rätt att stanna i EU. Unionsramen för vidarebosättning garanterar säkra och lagliga vägar, minskar de irreguljära flödena och underlättar relationerna med partnerländerna i omvärlden. Kommissionen kommer att fortsätta samarbetet med Europaparlamentet och rådet för att ro förslagen i hamn.

Kommissionen fortsätter även att övervaka hur EU:s nuvarande asylsystem tillämpas i EU-länderna, bl.a. genom att undersöka brister i genomförandet och brister i den nationella lagstiftning som införlivar de olika asylrättsakterna.

EU-stöd till skydd utomlands

Säkra och ordnade vägar till vidarebosättning för de mest behövande återspeglar EU:s värderingar och främjar vår trovärdighet i våra partnerländers ögon. Vidarebosättning ger en säker väg till EU för dem som har rätt till internationellt skydd. Enligt EU:s nuvarande vidarebosättningsystem har 20 medlemsstater utlovat över 50 000 platser till de mest behövande senast i oktober 2019. Över 24 000 av dessa utfästelser har redan infriats, och gett människor skydd i EU. Exempelvis har överenskommelsen om vidarebosättning av över 2 000 människor från Libyen varit viktig för EU:s förmåga att ge skydd åt människor i akut nöd, i samarbete med UNHCR och de nigeriska myndigheterna. Medlemsstaterna behöver nu hålla uppe tempot och se till att de återstående utfästelserna infrias före slutet av oktober.

Skydd av flyktingar och migranter utanför EU har varit ett centralt inslag i EU:s politik sedan 2015. Miljontals människor har fått stöd genom program för att tillgodose grundläggande behov och förbättra livskvaliteten för människor som tvingas fly från konflikter i sina hemländer. Särskilt den utdragna krisen i Syrien har skapat enorma humanitära behov för över 13 miljoner människor inom landet och 5,6 miljoner i grannländerna.

- EU:s stöd inom faciliteten för flyktingar i Turkiet stöder den enorma uppgiften att ta emot nästan 4 miljoner flyktingar i Turkiet. I slutet av 2018 hade det humanitära biståndet hjälpt 1,5 miljoner av de mest utsatta flyktingarna genom det sociala nödskyddsnätet, ett system med socialt stöd, och hjälpt över 410 000 elever att gå i skolan⁴². Ytterligare 600 000 barn har fått hjälp att komma in i det turkiska skolsystemet. Fyra miljoner vårdbesök har fått stöd och över 500 000 syriska barn har vaccinerats. 1,2 miljarder euro av den andra delutbetalningen på 3 miljarder euro har hittills anslagits.
- Under 2018 levde EU upp till sitt åtagande vid den andra Brysselkonferensen om stöd till Syrien och regionen, vilket innebär att EU:s och medlemsstaternas totala stöd sedan krisen började uppgår till nästan 17 miljarder euro, vilket gör EU till den ledande givaren. Förutom i Turkiet har EU tillhandahållit betydande humanitärt stöd till internflyktingar i

⁴¹ COM(2018) 798 final, 4.12.2018.

⁴² Enligt FN:s program för villkorat kontantstöd för utbildning (CCTE programmet).

Syrien och till flyktingar och värdsamhällen i Jordanien och Libanon, och hjälpt till i Irak och Egypten. Totalt sett gav EU:s regionala förvaltningsfond för insatser mot den syriska krisen under 2018 stöd till ca 2 miljoner syriska flyktingar och värdsamhällen⁴³. Den kommande tredje Brysselkonferensen blir det största tillfället att göra utfästelser om insatser mot den syriska krisen under 2019, och EU har för avsikt att stå fast vid sina åtaganden från de föregående åren.

- Regionala utvecklings- och skyddsprogram med inriktning på Nordafrika och Afrikas horn stöder tredjeländer som tagit emot ett stort antal flyktingar och hjälper dem att tillgodose deras skydds- och utvecklingsbehov⁴⁴.
- Skydd är också ett centralt tema i EU:s förvaltningsfond för Afrika, som komplement till humanitärt bistånd, vilket tillgodoser de grundläggande behoven hos tvångsfördrivna människor. Då det finns över 4 miljoner flyktingar enbart på Afrikas horn och uppskattningsvis 10 miljoner internflyktingar, har förvaltningsfonden investerat i att hjälpa flyktingarna att bli självförsörjande, och samtidigt stödja värdsamhällena. Förvaltningsfondens finansiering inriktas särskilt på att främja den nödvändiga stabiliseringen i Somalia och Sudan.

Tvångsfördrivning är ett globalt fenomen som kräver globala lösningar. Fungerande asylsystem är avgörande, både i tredjeländer och i EU. EU bör ta vara på den drivkraft som skapats av den globala flyktingpakten för att fortsätta använda EU:s befintliga ramar för att hjälpa tredjeländer att ge stöd till flyktingar utanför EU.

Nästa steg
• Europaparlamentet och rådet bör anta den nya rättsliga ram som behövs för att inrätta ett gemensamt europeiskt asylsystem som klarar av framtidens utmaningar. De förslag som är nästan färdiga bör antas före valet till Europaparlamentet. • Medlemsstaterna bör se till att utfästelserna om 50 000 platser för vidarebosättning hålls innan tidsfristen löper ut i oktober 2019. • EU och medlemsstaterna bör behålla det stöd som är nödvändigt för att skydda flyktingar och migranter i tredjeländer, bl.a. genom att matcha tidigare års utfästelser vid den tredje Brysselkonferensen om Syrien.

4. Laglig migration och integration

Lagliga vägar är en väsentlig del av EU:s migrationshantering, som ett incitament mot att använda irreguljära rutter, och ett bevis på EU:s engagemang för verkligt långsiktiga partnerskap. De är också en förutsättning för att EU ska kunna tillfredsställa dagens och morgondagens kompetensbehov. Laglig migration äger rum inom en välutvecklad rättslig EU-ram för inresevillkor, rutiner och rättigheter för tredjelandsmedborgare, och det är medlemsstaternas ansvar att besluta om vilket antal tredjelandsmedborgare de tar emot för arbetskraftsinvandring. Förhandlingarna om det mest betydande förslaget på detta område, översynen av blåkortsdirektivet, har dock strandat. Kommissionen kommer inom kort att

⁴³ Förvaltningsfondens budget uppgick i slutet av 2018 till 1,6 miljarder euro, med stöd av 22 medlemsstater och av Turkiet samt EU:s budget. 94 % har anslagits, 74 % har kontrakterats och 690 miljoner euro har betalats ut. Vid en strategisk halvtidsutvärdering rekommenderades att förvaltningsfonden skulle förlängas när det nuvarande mandatet löper ut i december 2019.

⁴⁴ Finansieras genom asyl-, migrations- och integrationsfonden. Sedan 2015 har cirka 37 miljoner euro anslagits till projekt med inriktning på skydd i Nordafrika och 27,5 miljoner euro till Afrikas horn.

lägga fram resultaten av en heltäckande utvärdering (kontroll av ändamålsenligheten) av regelverket för laglig migration för ytterligare samråd.

Ett flertal pilotprojekt för arbetskraftsmigration pågår eller håller på att utarbetas. De utgör ett viktigt steg på vägen mot en ny modell för laglig migration. Sådana pilotprojekt kan testa och införa nya strukturer och metoder för hantering av laglig migration på ett mer ändamålsenligt sätt tillsammans med viktiga partnerländer. Projekt som omfattar Belgien, Litauen, Marocko och Nigeria går ut på att både ta itu med kompetensbristen i it-sektorn och samtidigt återintegrera migranterna i slutet av projektet. Ytterligare projektförslag från Spanien och Frankrike om samarbete med de nordafrikanska länderna håller på att bedömas. Till de här projekten kommer dessutom ett regionalt program om laglig migration där Tyskland i samarbete med utvalda länder i Nordafrika inför ett rörlighetssystem, och programmet antogs i december 2018.

Integration är ett viktigt steg i migrationsprocessen, för att se till att färdigheterna och kompetensen hos dem som har rätt till vistelse tillvaratas och utvecklas till förmån för alla, men också för att se till att samhällena är inkluderande och sammanhållna. En framgångsrik integration av lagligt bosatta tredjelandsmedborgare är således av central betydelse för att migrationen ska ge positiva effekter både ekonomiskt och socialt – mot bakgrund av skillnaderna i utfall mellan tredjelandsmedborgare och EU-medborgare när det gäller sysselsättning, fattigdom och tillgång till grundläggande tjänster som utbildning och hälso- och sjukvård. Stöd till integration av lagligen bosatta tredjelandsmedborgare och personer med migrantbakgrund är ett viktigt inslag i förslaget till flerårig budgetram 2021–2027⁴⁵. Åtgärder som främst är inriktade på integrationens tidiga faser kan omfatta grundläggande språkutbildning, samhällskunskap och en samlad kontaktpunkt för rådgivning⁴⁶. Andra typer av åtgärder kan vara mer systematisk integration på arbetsmarknaden⁴⁷ och integration i samhället av tredjelandsmedborgare och personer med migrantbakgrund⁴⁸.

En annan viktig aspekt är att förebygga och bekämpa exploatering av arbetskraften, eftersom det även fungerar som en pullfaktor för irreguljär migration. EU:s lagstiftning förbjuder anställning av tredjelandsmedborgare som vistas irreguljärt, även dem som utsätts för exploaterande arbetsförhållanden, och föreskriver miniminormer för att förebygga, upptäcka och sanktionera överträdelser.

Nästa steg

- Kommissionen kommer att slutföra en heltäckande utvärdering (**kontroll av ändamålsenligheten**) av gällande rättsliga bestämmelser om laglig migration och inleda ett samråd med de berörda parterna med utgångspunkt i den.
- Medlemsstaterna bör med stöd från EU intensifiera **pilotprojekt för laglig migration**

⁴⁵ I kommissionens förslag införs gemensamma bestämmelser för sju fonder, vilket bör leda till mer synergieffekter och därmed större effektivitet i fråga om integration av lagligen bosatta tredjelandsmedborgare och personer med migrantbakgrund.

⁴⁶ Huvudsakligen inom asyl- och migrationsfonden. Övriga insatser omfattar hjälp med bl.a. bostäder och hälso- och sjukvård och insatser för att främja samverkan med värdssamhället.

⁴⁷ Här ingår arbetsbaserad språkutbildning, yrkesutbildningsprogram, åtgärder för att stödja egenföretagande, främjande av kvinnors deltagande på arbetsmarknaden, social inkludering m.m., enligt de särskilda målen i förslaget till förordning om Europeiska socialfonden+.

⁴⁸ Särskilt genom att 25 % reserveras för social inkludering inom Europeiska socialfonden+. Europeiska regionala utvecklingsfonden kan också stödja investeringar i nya mottagningsanläggningar och socialt boende, samt förnyelse av eftersatta stads- och landsbygdsområden.

genom ökat stöd till nya projekt och synergieffekter mellan medlemsstaternas befintliga projekt.

- Europaparlamentet och rådet bör se till att ***integrationsåtgärder får stöd i nästa fleråriga budgetram.***
- EU bör utnyttja de nya finansieringsprogrammen för bättre samordning, kompetensmatchning och övervakning av medlemsstaternas ***integrationsåtgärder.***

V. SLUTSATSER

En stadig ökning av migrationstrycket och risken för instabilitet utanför EU:s gränser innebär att migrationen kommer att vara en av de allvarligaste utmaningar som EU står inför. Det är därför viktigt att EU förfogar över de verktyg som behövs de kommande åren: ett nära partnerskap med ursprungs- och transitländerna, de nödvändiga ekonomiska resurserna samt en rättslig ram och en operativ kapacitet som korrekt återspeglar balansen mellan solidaritet och ansvar, som måste stå i centrum för EU:s övergripande strategi. För att EU ska kunna möta utmaningen bör man enligt kommissionens åsikt anta förslagen om reform av det gemensamma europeiska asylsystemet och om uppgradering av den europeiska gräns- och kustbevakningen, samt om tillräcklig finansiering i nästa fleråriga budgetram med bibehållen ambitionsnivå.

En helhetsstrategi är absolut nödvändig, med åtgärder med partner utanför EU, åtgärder vid de yttre gränserna och åtgärder inom EU. Det finns ett tydligt samband mellan en stark gräns- och migrationspolitik och vår förmåga att bevara fördelarna med Schengenområdet. För närvarande håller sig sex Schengenländer med kontroller vid de inre gränserna⁴⁹. Kommissionen har angett hur säkerheten kan förstärkas genom rimliga poliskontroller och samarbete, utan att gränskontroller behövs, och föreslagit ändringar av bestämmelserna om tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna⁵⁰. Med beaktande av alla de ansträngningar som gjorts för att stärka förvaltningen av de yttre gränserna och under hänsynstagande till det minskade antalet irreguljära inresor är det dags att se över situationen med målet att kontrollerna vid de inre gränserna avskaffas och Schengenområdet återgår till det normala.

De fyra åren sedan den europeiska migrationsagendan antogs har visat att situationen kräver fortsatta beslutsamma åtgärder som omfattar alla delar av den övergripande strategin. Lärdomen är att samlade insatser från medlemsstaternas och EU:s sida, i nära samarbete med partner utanför EU, har gett resultat och är det enda sättet att uppnå bättre migrationshantering och garantera att EU:s värderingar förblir hörnstenen i vår migrationspolitik. Detta är vad EU-medborgarna förväntar sig av Europeiska unionen.

⁴⁹ Österrike, Tyskland, Danmark, Sverige och Norge av skäl som rör migrationskrisen och sekundära förflyttningar samt Frankrike främst på grund av terroristhot.

⁵⁰ C(2017) 3349 final, 12.5.2017 och C(2017) 6560 final, 27.9.2017 samt COM(2017) 571 final, 27.9.2017.