



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.9.2020
COM(2020) 609 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTEN OCH
REGIONKOMMITTEN**

om en ny migrations- och asylpakt

”Vi kommer att ha ett mänskligt och humanitärt förhållningssätt. Man kan inte välja bort att rädda liv till havs. Och de länder som fullgör sina rättsliga och moraliska plikter, eller som är mer utsatta än andra, måste kunna lita på solidariteten hos hela Europeiska unionen ... Alla måste ta sitt ansvar här”

Ordförande Ursula von der Leyens tal om tillståndet i unionen
2020

1. INLEDNING: EN NY MIGRATIONS- OCH ASYLPAKT

Migration har under alla tider varit en naturlig del av människans tillvaro, och har haft en avgörande betydelse för det europeiska samhället, dess ekonomi och dess kultur. Väl hanterad kan migration bidra till tillväxt, innovation och samhällelig dynamik. Nutidens globala sociala utmaningar – befolkningsutvecklingen, klimatförändringarna, säkerhetsproblematiken, den globala jakten på begåvningar och ojämlikheten – inverkar alla på migrationen. För att uppfylla oavvisliga politiska krav såsom fri rörlighet inom Schengenområdet, skydd av grundläggande rättigheter, säkerhet och åtgärdande av kompetensbrister, krävs en effektiv migrationspolitik. Samtidigt som de hanterar akuta behov måste EU och dess medlemsstater bygga ett system för långsiktig hantering och normalisering av migrationen, baserat på europeiska värderingar och internationell lagstiftning.

Den nya **migrations- och asylpakten** erbjuder nya möjligheter att ta itu med detta uppdrag. Flyktingkrisen 2015–16 avslöjade betydande brister och visade hur komplext det är att hantera en situation som påverkar olika medlemsstater på olika sätt. Den medförde att verkliga farhågor och olikheter kom upp till ytan, som måste vidkännas och övervinnas. Framför allt belyste den en av EU-samarbetets grundläggande mekanismer – det faktum att **varje handling har en inverkan på andra**. Medan vissa medlemsstater fortsatt står med utmaningen att förvalta de yttre gränserna, får andra hantera massiv tillströmning av människor via land eller hav eller överbelastning av mottagningscentrum, medan åter andra hanterar en stor mängd otillåtna förflyttningar av migranter. Det krävs ett nytt, hållfast **europeiskt ramverk** för att hantera det sätt medlemsstaternas politik och beslut påverkar och påverkas av andra medlemsstaters agerande, ta vara på möjligheter och lösa utmaningar som uppstår såväl under normala tider som i perioder av högt tryck och i krissituationer. Detta ramverk ska erbjuda säkerhet, tydlighet och värdiga förhållanden till de män, kvinnor och barn som anländer i EU, och stärka européernas tilltro till att migrationen hanteras effektivt och humant, i enlighet med våra värderingar.

- År 2019 var 20,9 miljoner tredjelandsmedborgare **lagligen bosatta** i EU, vilket motsvarar omkring 4,7 procent av EU:s totala befolkning.
- År 2019 utfärdade EU:s medlemsstater cirka 3,0 miljoner **första uppehållstillstånd** till tredjelandsmedborgare; 1,8 miljoner av dessa hade en giltighet på 12 månader eller mer.
- År 2015, när flyktingkrisen var som mest akut, registrerades 1,82 miljoner **olagliga gränspassager** vid EU:s yttre gränser. År 2019 hade detta antal minskat till 142 000.
- År 2015 nådde antalet **asylansökningar** sin högsta nivå med 1,28 miljoner ansökningar. År 2019 var antalet 698 000.
- Varje år avslås i genomsnitt omkring 370 000 ansökningar om internationellt skydd, men bara omkring en tredjedel av dem som fått avslag **sänds tillbaka**.

- Vid slutet av 2019 befann sig ungefär 2,6 miljoner **flyktingar** i EU, vilket motsvarar ungefär 0,6 procent av EU:s befolkning.

Den nya pakten ska säkra att **ingen medlemsstat ska behöva ta oproportionerligt stort ansvar** och att alla medlemsstater fortlöpande ska **bidra till solidariteten**.

Pakten bygger på en helhetssyn på politikområden som **migration, asyl, integration och gränsförvaltning**, eftersom det krävs framsteg inom alla dessa områden för att pakten ska bli effektiv. Den skapar snabbare, sammanhängande **migrationsprocesser** och **starkare styrning** av migration och gränspolitik, med stöd av moderna it-system och effektivare myndigheter. Den syftar till att minska användningen av farliga och irreguljära vägar och att främja hållbara och säkra lagliga vägar för skyddsbehövande. Den avspeglar det faktum att de flesta migranter som kommer till EU gör det via lagliga kanaler, som bör anpassas bättre till behoven på EU:s arbetsmarknad. Den kommer även att stärka tilltron till EU-politiken genom att åtgärda de nuvarande **bristerna i genomförandet**.

Detta gemensamma svar måste omfatta **EU:s förbindelser med tredjeländer**, eftersom migrationens yttre och inre dimensioner är oupplösligen förbundna med varandra – ett nära samarbete med partner utanför EU bidrar till mer effektiv politik inom EU. Att ta itu med de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration, bekämpa smuggling av migranter, hjälpa flyktingar som befinner sig i tredjeländer och stödja väl hanterad laglig migration är en viktig strävan både för EU och våra partnerländer, vilken kan underlättas genom omfattande, balanserade och skräddarsydda partnerskap.

Under utformningen av denna pakt höll kommissionen särskilda högnivåsamtal och tekniska samråd med Europaparlamentet, alla medlemsstater och en rad olika berörda parter från civilsamhället, arbetsmarknadens parter och näringslivet. Den nya pakten har påverkats av erfarenheter från de interinstitutionella diskussioner som ägt rum sedan kommissionen år 2016 lade fram sitt förslag till reform av det gemensamma europeiska asylsystemet. Den bygger på de kompromisser som redan gjorts i relation till de befintliga förslagen, och tillför nya element för att säkerställa att den gemensamma ramen blir balanserad och omfattar alla aspekter av asyl- och migrationspolitiken. Den kommer att utjämna skillnaderna mellan omständigheter i olika medlemsstater, och främja ömsesidig tillit genom att leverera resultat och möjliggöra effektivt genomförande. Gemensamma regler är viktiga, men inte tillräckliga. På grund av medlemsstaternas ömsesidiga beroende är det absolut nödvändigt att säkerställa att genomförandet på lokalnivå blir fullständigt, genomsiktligt och konsekvent.

Den nya migrations- och asylpakten

- Hållbar och rättvis förvaltning av de yttre gränserna, inklusive identitets-, hälso- och säkerhetskontroller.
- Rättvisa och effektiva asylregler, med förenklade procedurer för asyl och återvändande.
- En ny solidaritetsmekanism för sökning och räddning, perioder av högt tryck och krissituationer.
- Starkare framsyn, krisberedskap och insatser.
- Effektivare återvändandepolitik och EU-samordning av återvändandet.
- Övergripande styrning på EU-nivå för att förbättra förvaltningen och genomförandet av asyl- och migrationspolitiken.
- Ömsesidigt gynnsamma partnerskap med viktiga tredjeländer som är ursprungs- och transitländer.

- Utveckling av hållbara lagliga vägar in i EU för skyddsbehövande, samt för att locka begävningar till EU.
- Stöd till effektiv integrationspolitik.

2. EN GEMENSAM EUROPEISK RAM FÖR MIGRATIONS- OCH ASYLHANTERING

Sedan flyktingkrisen 2015–2016 har utmaningarna förändrats. Blandade flöden av flyktingar och migranter har inneburit en ökad komplexitet och ett ökat behov av samordnings- och solidaritetsmekanismer. EU och medlemsstaterna har avsevärt ökat sitt samarbete inom migrations- och asylpolitiken. Medlemsstaternas reaktioner på den senaste tidens händelser i mottagningscentrumet Moria har visat praktisk ansvarsfördelning och solidaritet. Kommissionens plan att samarbeta med nationella myndigheter om ett gemensamt pilotprojekt för ett nytt mottagningscentrum visar hur samarbete kan fungera på det mest konkreta sättet. För att stödja genomförandet av detta gemensamma pilotprojekt kommer kommissionen att inrätta en integrerad arbetsgrupp tillsammans med medlemsstaterna och EU-byråer. Tillfälliga lösningar håller dock inte i längden och det finns fortfarande stora strukturella svagheter, både när det gäller utformning och genomförande. Inkonsekvenser mellan nationella asyl- och återvändandesystem samt brister i genomförandet har blottlagt ineffektivitet och gett upphov till farhågor om rättvisaspekten. Och för att migrations- och asylpolitiken inom EU ska fungera väl behövs det också ett förstärkt samarbete om migration med partner utanför EU.

Det behövs därför ett övergripande tillvägagångssätt som utgår ifrån det gemensamma ansvaret, som hanterar de grundläggande farhågor som uttryckts i förhandlingarna sedan 2016 – särskilt när det gäller solidaritet – och som tar itu med bristerna i genomförandet. Detta tillvägagångssätt kommer att bygga vidare på de framsteg som gjorts sedan 2016, men man kommer också att införa en gemensam europeisk ram och en bättre styrning av migrations- och asylhanteringen samt en ny solidaritetsmekanism. Den kommer också att göra förfarandena vid gränsen mer konsekventa och effektiva samt säkerställa en enhetlig standard för mottagningsvillkoren.

Att bygga vidare på de framsteg som gjorts sedan 2016

Kommissionens tidigare förslag till reform av det **gemensamma europeiska asylsystemet** syftade till att skapa en rättvis och snabb process som garanterar tillgång till asyلفörfarandet, samt likabehandling, tydlighet och rättssäkerhet för asylsökande, och som åtgärdar bristerna i fråga om återvändande. Dessa mål är fortfarande giltiga och den nya pakten syftar till att så långt som möjligt upprätthålla de framsteg som gjorts och de kompromisser som uppnåtts mellan Europaparlamentet och rådet.

Kommissionen stöder de preliminära politiska överenskommelser som redan nåtts om skyddsgrundsförordningen och om direktivet om mottagningsvillkor. En överenskommelse om dessa förslag bör nås så snart som möjligt. **Skyddsgrundsförordningen** skulle ytterligare harmonisera kriterierna för beviljande av internationellt skydd och samtidigt klargöra rättigheterna och skyldigheterna för personer som beviljats skydd samt ange när skyddet bör upphöra, särskilt om personen har blivit ett hot mot den allmänna säkerheten eller begått ett allvarligt brott. Omarbetningen av **direktivet om mottagningsvillkor** skulle leda till mer harmoniserade regler och förbättrade mottagningsvillkor för asylsökande, inklusive tidigare tillträde till arbetsmarknaden och bättre tillträde till utbildning för migrerande barn. Den skulle också klargöra att mottagningsvillkoren endast ska tillhandahållas i den ansvariga medlemsstaten, för att avskräcka från otillåtna förflyttningar, och förtydliga reglerna om förvar. Förordningen om inrättande av en fullfjädrad **EU-byrå för asylfrågor** är en annan viktig byggsten i ett sammanhängande och operativt system som skulle medföra omedelbara fördelar om den antogs snabbt. Förslaget till en **förordning om en**

unionsram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl skulle tillhandahålla en stabil EU-ram för EU:s bidrag till de globala vidarebosättningsinsatserna. Kommissionens förslag från 2018 om ändring av **återvändandedirektivet** förblir en viktig prioritering, för att täppa till kryphål och effektivisera förfaranden så att asyl och återvändande fungerar som en del av ett enda system¹.

2.1 Nya förfaranden för att snabbt fastslå status vid ankomst

Det är vid de yttre gränserna som EU måste täppa till luckorna mellan de yttre gränskontrollerna och asyl- och återvändandeförfarandena. Förfarandet måste vara snabbt, med tydliga och rättvisa regler för inresetillstånd och tillträde till lämpligt förfarande. Kommissionen föreslår att det inrättas ett smidigt förfarande vid gränsen som ska tillämpas för alla tredjelandsmedborgare som passerar utan tillstånd och som omfattar screening före inresa, ett asylförfarande och i tillämpliga fall ett förfarande för snabbt återvändande – för att integrera förfaranden som för närvarande är separata.

Det första steget bör vara **screening före inresa**² för alla tredjelandsmedborgare som passerar den yttre gränsen utan tillstånd. Denna screening kommer att omfatta identifiering, hälso- och säkerhetskontroller, tagning av fingeravtryck och registrering i Eurodacdatabasen. Den kommer att utgöra ett första steg i det övergripande asyl- och återvändandesystemet, och leda till ökad öppenhet för de berörda personerna i ett tidigt skede och till att bygga upp förtroendet för systemet. Den kommer att främja ett nära samarbete mellan alla berörda myndigheter, med stöd från EU-byråerna. Screeningen kommer att påskynda processen för att fastställa en persons status och vilken typ av förfarande som ska tillämpas. För att säkerställa att samma kontroller utförs för alla irreguljära inresor före laglig inresa på en medlemsstats territorium kommer medlemsstaterna också att behöva genomföra screeningen om en person undgår gränskontrollen men senare identifieras på en medlemsstats territorium.

Kommissionen föreslår också en riktad ändring av sitt förslag från 2016 till en ny förordning om asylförfaranden³ för att gränsförfaranden ska kunna användas mer effektivt och samtidigt flexibelt som ett andra steg i processen. Reglerna om **gränsförfaranden** för asyl och återvändande skulle på så sätt samlas i en enda rättsakt. Gränsförfarandena gör det möjligt att påskynda behandlingen av en ansökan, som vid andra grunder för påskyndande, t.ex. säkert ursprungsland eller säkert tredjeland. Asylansökningar med låg chans att godtas bör prövas snabbt utan att det krävs laglig inresa till medlemsstatens territorium. Detta skulle gälla ansökningar från sökande som vilseleder myndigheterna, från länder med låg andel godkända asylansökningar och som sannolikt inte är i behov av skydd, eller utgör ett hot mot den nationella säkerheten. Asylansökningar som lämnas in vid EU:s yttre gränser måste bedömas som en del av EU:s asylförfaranden, men de ger inte automatiskt rätt att resa in i EU. Det normala asylförfarandet skulle fortsätta att tillämpas på andra asylansökningar och bli effektivare, vilket skulle skapa klarhet för dem som har goda grunder för sin ansökan. Dessutom skulle det bli möjligt att omplacera sökande under gränsförfarandet, så att förfarandena kan fortsätta i en annan medlemsstat.

För dem vars ansökningar har avslagits i asylgränsförfarandet skulle ett EU-gränsförfarande för återvändande tillämpas omedelbart. Detta skulle undanröja riskerna för otillåtna förflyttningar och sända en tydlig signal till smugglare. Detta skulle bli ett särskilt viktigt

¹ Se avsnitt 2.5.

² Förslag till förordning om införande av screening för tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna, COM(2020) 612, 23.9.2020.

³ Ändrat förslag till förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU, COM(2020) 611, 23.9.2020.

verktyg på rutter där en stor andel av de asylsökande kommer från länder med låg andel godkända asylansökningar.

Alla nödvändiga garantier kommer att införas för att säkerställa att varje person får en individuell bedömning och att väsentliga garantier kvarstår fullt ut, med full respekt för principen om *non-refoulement* och grundläggande rättigheter. Särskild uppmärksamhet som ägnas behoven hos de mest utsatta skulle omfatta ett allmänt undantag från gränsförfarandena när nödvändiga garantier inte kan ges. För att garantera faktisk tillgång till asyلفörfaranden och respekt för de grundläggande rättigheterna kommer medlemsstaterna, i nära samarbete med byrån för grundläggande rättigheter, att som en extra säkerhetsåtgärd inrätta en effektiv övervakningsmekanism redan i samband med screeningen.

De nya förfarandena kommer att göra det möjligt för asyl- och migrationsmyndigheter att effektivare bedöma välgrundade ansökningar, fatta snabbare beslut och därigenom bidra till att asyl- och återvändandepolitiken fungerar på ett bättre och trovärdigare sätt. Detta kommer att gynna både medlemsstaterna och EU som helhet: arbetet bör stödjas av resurser och sakkunskap från EU:s byråer och av EU-medel.

Förordningen om asyلفörfaranden skulle också inrätta en lättillgänglig, effektiv och snabb beslutsprocess som bygger på enklare, klarare och kortare förfaranden, tillräckliga förfarandegarantier för asylsökande och verktyg för att förhindra att restriktionerna kringgås. I de fortsatta förhandlingarna kommer det att vara särskilt viktigt med en högre grad av harmonisering av begreppen *säkert ursprungsland* och *säkert tredjeland* i olika EU-förteckningar, där länder som t.ex. länderna på västra Balkan identifieras, med utgångspunkt i tidigare interinstitutionella diskussioner.

2.2 En gemensam ram för solidaritet och ansvarsfördelning

Om vi ser till erfarenheterna från förhandlingarna om 2016 års förslag till reform av det gemensamma europeiska asylsystemet är det uppenbart att det krävs ett tillvägagångssätt som går utöver begränsningarna i den nuvarande Dublinförordningen. Reglerna för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för en asylansökan bör ingå i en gemensam ram och tillhandahålla smartare och flexiblare verktyg för att hjälpa de medlemsstater som står inför de största utmaningarna. Kommissionen kommer därför att dra tillbaka sitt förslag från 2016 om ändring av Dublinförordningen, för att ersätta det med ett nytt bredare instrument för en gemensam ram för asyl- och migrationshantering – **förordningen om asyl- och migrationshantering**⁴. Reformen är brådskande och en politisk överenskommelse om de grundläggande principerna bör nås före utgången av 2020.

Denna nya gemensamma ram kommer att innehålla de principer och strukturer som behövs för ett samlat system för migrations- och asyfpolitiken, som säkerställer en rättvis ansvarsfördelning och effektivt kan hantera situationer där personer i behov av internationellt skydd och personer utan skyddsbehov anländer samtidigt. Där ingår en ny **solidaritetsmekanism** som ska se till att EU:s asylsystem är rättvist, som avspeglar de olika utmaningar som olika geografiska platser medför och som ska säkerställa att alla kan bidra solidariskt så att de verkliga behov som uppstår på grund av irreguljära inresor av migranter och asylsökande inte behöver hanteras av enskilda medlemsstater utan av EU som helhet. Solidaritet innebär att alla medlemsstater bör bidra, så som klargjorts av Europeiska unionens domstol⁵.

⁴ Förslag till förordning om asyl- och migrationshantering, COM(2020) 610, 23.9.2020.

⁵ Dom, kommissionen/Polen, Ungern och Tjeckien, förenade målen C-715/17, C-718/17 och C-719/17.

Den nya solidaritetsmekanismen kommer i första hand att inriktas på omplacering eller återvändandesponsring. Genom återvändandesponsring skulle medlemsstaterna ge allt nödvändigt stöd till medlemsstaten med högt tryck för att se till att de som inte har rätt att stanna snabbt återvänder, och den stödjande medlemsstaten tar fullt ansvar om återvändandet inte genomförs inom en fastställd tidsperiod. Medlemsstaterna kan inrikta sig på nationaliteter där de ser en bättre chans att genomföra återvändanden. Samtidigt som varje medlemsstat skulle behöva bidra till omplaceringar och/eller återvändandesponsring och en fördelningsnyckel skulle tillämpas, kommer medlemsstaterna att ha flexibilitet att besluta om och i vilken utsträckning de ska fördela sina insatser mellan personer som ska omplaceras och dem som skulle omfattas av återvändandesponsring. Det skulle också vara möjligt att bidra genom andra former av solidaritet, såsom kapacitetsuppbyggnad, operativt stöd, teknisk och operativ expertis samt stöd till migrationens externa aspekter. Samtidigt som medlemsstaterna alltid har konkreta alternativ till omplaceringar kommer ett skyddsnät att säkerställa att trycket på en medlemsstat effektivt minskar genom omplaceringar eller återvändandesponsring. Den speciella situationen vid sök- och räddningsuppdrag och för särskilt utsatta grupper bör beaktas, och kommissionen kommer att utarbeta en reserv med planerade solidaritetsåtgärder, huvudsakligen omplaceringar, som medlemsstaterna anger per år, baserade på kommissionens kortsiktiga prognoser för förväntade landstigningar på alla rutter samt utsatta grupper som beräknas behöva omplaceras.

De nuvarande reglerna om överföring av **ansvaret** för att pröva en ansökan om internationellt skydd mellan medlemsstaterna kan fungera som ett incitament till otillåtna förflyttningar, särskilt när överföringen av ansvaret beror på sökandens uppträdande (t.ex. när en sökande avviker). Systemet måste därför stärkas och kryphål täppas till. De nuvarande kriterierna för fastställande av ansvar kommer att fortsätta att gälla, men reglerna om ansvar för att pröva en ansökan om internationellt skydd bör förbättras för att göra systemet mer effektivt, avskräcka från missbruk och förhindra otillåtna förflyttningar. Det bör också finnas tydliga skyldigheter för de sökande och fastställda konsekvenser om de inte uppfyller skyldigheterna. Ytterligare ett steg kommer att vara att ändra direktivet om varaktigt bosatta så att personer som beviljats internationellt skydd har ett incitament att stanna kvar i den medlemsstat som beviljat dem internationellt skydd, med möjlighet till ställning som varaktigt bosatt efter tre års laglig och oavbruten bosättning i den medlemsstaten. Detta skulle också underlätta deras integration i lokalsamhället.

2.3 Ömsesidigt förtroende genom en gedigen styrning och övervakning av genomförandet

För att ge effekt måste gränsförvaltningen och asyl- och återvändandepolitiken fungera väl på nationell nivå, och när det gäller integration av migranter även på lokal nivå. Den nationella politiken måste därför vara förenlig med den övergripande europeiska strategin. Den nya förordningen om asyl- och migrationshantering kommer att sträva efter att uppnå detta genom ett nära europeiskt samarbete. Den kommer att förbättra planeringen, beredskapen och övervakningen på både nationell nivå och EU-nivå. En strukturerad process skulle hjälpa EU så att medlemsstaterna kan hjälpa varandra att bygga upp ett resilient, effektivt och flexibelt system, med **nationella strategier** som integrerar asyl- och återvändandepolitiken på nationell nivå. En **europeisk strategi** skulle vägleda och stödja medlemsstaterna. Kommissionen kommer också att utarbeta en rapport om förberedelser och beredskapsåtgärder, på grundval av medlemsstaternas årliga rapportering. Detta skulle ge ett framåtblickande perspektiv om hanteringen av de risker och möjligheter som migrationshanteringen medför, för att förbättra både förmågan och beredskapen att reagera.

Viktigt för förtroendet för EU:s och medlemsstaternas politik är konsekvens i genomförandet, vilket kräver ökad övervakning och operativt stöd från EU:s byråer. Det

omfattar en mer systematisk övervakning från kommissionens sida av både befintliga och nya regler, inklusive av överträdelseförfaranden.

System för kvalitetskontroll i samband med migrationshantering, t.ex. utvärderingsmekanismen för Schengen och sårbarhetsanalyserna från Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), kommer att spela en viktig roll. Ett annat viktigt steg kommer att vara den framtida övervakningen av asylsystemen som ingår i den senaste kompromissen om förslaget om **Europeiska unionens asylbyrå**. Det nya mandatet skulle tillgodose medlemsstaternas ökande behov av operativt stöd och vägledning om genomförandet av de gemensamma asylreglerna samt skapa större konvergens. Det skulle öka det ömsesidiga förtroendet genom ny övervakning av medlemsstaternas asyl- och mottagningssystem och genom att kommissionen får möjligheten att utfärda rekommendationer med stödåtgärder. Denna lagstiftning bör antas redan i år för att detta praktiska stöd snabbt ska bli tillgängligt, samtidigt som man erkänner att det kan ta tid att inrätta nya strukturer såsom övervakningen.

2.4 Stöd till barn och utsatta människor

EU:s system för asyl- och migrationshantering måste tillgodose utsatta gruppers särskilda behov, inklusive genom vidarebosättning. Kommissionen har fastställt att barns behov är en prioritering, eftersom pojkar och flickor som migrerar är särskilt utsatta⁶. Detta kommer att beaktas fullt ut i bredare initiativ för att främja barns rättigheter och intressen, t.ex. strategin för barnets rättigheter, i enlighet med både internationell lagstiftning om flyktingars och barns rättigheter och med EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna⁷.

Reformen av EU:s regler om asyl och återvändande är ett tillfälle att **stärka skyddsåtgärderna och skyddsnormerna** för migrerande barn i EU-lagstiftningen. De nya reglerna kommer att säkerställa att barnets bästa sätts i främsta rummet i alla beslut som rör migrerande barn och att barnets rätt att bli hörd respekteras. Företrädare för ensamkommande barn ska utses snabbare och ges tillräckliga resurser. Det europeiska nätverket för förmyndarskap⁸ bör stärkas och få en viktigare roll när det gäller samordning, samarbete och kapacitetsuppbyggnad för förmyndare. Ensamkommande barn och barn under tolv år bör tillsammans med sina familjer undantas från gränsförfarandet om det inte finns säkerhetsproblem. I alla andra relevanta asyلفörfaranden bör barnspecifika förfarandegarantier och ytterligare stöd tillhandahållas. Systemet måste anpassas så att det återspeglar barns särskilda behov i varje skede, och tillhandahåller effektiva alternativ till förvar, främjar snabb familjeåterförening och säkerställer att barnavårdsmyndigheter kan göra sig hörda. Barn bör erbjudas lämplig inkvartering och assistans, inklusive rättsligt bistånd, genom hela förfarandet för fastställande av status. Slutligen bör de också ha snabb och icke-diskriminerande tillgång till utbildning och tidig tillgång till integrationstjänster.

Risken för människohandel längs migrationsvägarna är hög, särskilt risken för att kvinnor och flickor blir offer för människohandel för sexuellt utnyttjande eller andra former av könsrelaterat våld. Nätverk som ägnar sig åt människohandel missbrukar asyلفörfaranden och använder mottagningscentrum för att identifiera potentiella offer⁹. Tidig identifiering av

⁶ Meddelandet Att skydda migrerande barn, COM(2017) 211 final, 12.4.2017, där en omfattande uppsättning åtgärder rekommenderas för att stärka skyddet av dem i varje steg av migrationsprocessen.

⁷ EU:s barngaranti kommer också att ta hänsyn till de särskilda behoven hos migrerande barn samt till handlingsplanen för integration och inkludering (se avsnitt 8).

⁸ Nätverket tillkännagavs i 2017 års meddelande (se fotnot 6). Det sammanför förmyndarskapsmyndigheter och förmyndarorgan, (lokala) myndigheter samt internationella och icke-statliga organisationer för att främja goda förmyndarskapstjänster i EU för ensamkommande barn och barn som skilts från sina föräldrar.

⁹ Europol 2020, Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling, fjärde årsrapporten – 2019.

potentiella offer från tredjeländer kommer att vara ett särskilt tema i kommissionens kommande strategi för utrotande av människohandel, i enlighet med den nyligen framlagda strategin för en säkerhetsunion¹⁰.

2.5 Ett effektivt gemensamt EU-system för återvändande

EU:s migrationsregler kan vara trovärdiga endast om de som inte har rätt att stanna i EU verkligen återvänder. För närvarande är det bara omkring en tredjedel av de som beordrats att återvända från medlemsstaterna som verkligen gör det. Detta urholkar medborgarnas förtroende för hela systemet för asyl- och migrationshantering och fungerar som ett incitament för irreguljär immigration. Det utsätter också personer som vistas olagligt i EU för otrygga förhållanden och utnyttjande av kriminella nätverk. I dag varierar det mellan medlemsstaterna hur effektivt återvändandet fungerar, och det beror i stor utsträckning på nationella regler och nationell kapacitet samt på förbindelserna med vissa tredjeländer. Det behövs ett **gemensamt EU-system för återvändande** som kombinerar starkare strukturer inom EU med ett effektivare samarbete med tredjeländer om återvändande och återtagande. Det bör bygga på omarbetningen av återvändandedirektivet och ett effektivt operativt stöd, även genom Frontex. Strategin skulle gynnas av den process som föreslås i förordningen om asyl- och migrationshantering för att ange åtgärder som vid behov kan användas för att uppmuntra samarbete med tredjeländer¹¹. Det gemensamma EU-systemet för återvändande bör omfatta återvändandesponsring och kunna stödja ett framgångsrikt genomförande av denna.

Den viktigaste byggstenen för att skapa ett effektivt återvändandesystem i EU är förslaget från 2018 om omarbetning av återvändandedirektivet. Detta skulle medföra viktiga förbättringar i hanteringen av återvändandepolitiken. Det skulle bidra till att förebygga och minska avvikande och otillåtna förflyttningar, med gemensamma kriterier för att bedöma varje fall och möjligheten att använda förvar i syfte att upprätthålla allmän ordning och av säkerhetsskäl. Det skulle främja program för stöd till frivilligt återvändande, eftersom det skulle vara det mest effektiva och hållbara sättet att öka återvändandet. Det skulle också förbättra genomförandet, tack vare skraddarsydda it-verktyg och en tydlig skyldighet för dem som omfattas av förfarandet att samarbeta, och påskynda förfarandena. Det är viktigt att Europaparlamentet och rådet kan nå en överenskommelse om bestämmelser om gemensamma bedömningskriterier och förvar. Kommissionen är beredd att samarbeta nära med de andra institutionerna för att snabbt nå en överenskommelse om ett reviderat direktiv som leder till dessa förbättringar, och det skulle också underlättas genom att man sammanför reglerna om asyl- och återvändandegränsförfaranden i den nya förordningen om asylförfaranden och därigenom täpper till befintliga kryphål och ytterligare minskar möjligheterna att kringgå asylsystemet.

De nationella återvändandeinsatserna skulle också behöva **operativt stöd**. Arbetet med återvändande hindras ofta av knappa ekonomiska och mänskliga resurser i medlemsstaterna. Att integrera återvändande i nationella strategier inom den gemensamma ramen bör leda till bättre planering, resurser och infrastruktur för återvändande- och återtagandeinsatser.

Frontex måste spela en ledande roll i det gemensamma EU-systemet för återvändande och se till att återvändandena fungerar väl i praktiken. Det bör vara en prioritering för Frontex att bygga upp den operativa verksamheten inom EU:s återvändandepolitik genom att utse en särskild biträdande verkställande direktör och integrera mer expertis på återvändandepolitik

¹⁰ EU:s strategi för en säkerhetsunion, COM(2020) 605, 24.7.2020.

¹¹ Återvändandepolitiken måste integreras fullt ut i återtagandepolitik som anges i avsnitt 6.5.

i styrelsen¹². Den nya stående styrkan kommer också att bistå i återvändandet. Frontex kommer vidare att stödja införandet av ett ärendehanteringssystem för återvändande på EU-nivå och på nationell nivå, som omfattar alla steg i förfarandet, från upptäckten av en irreguljär vistelse till återtagande och återanpassning i tredjeländer. På så sätt kan byrån utnyttja sin fulla potential att stödja återvändande, länka samman operativt samarbete med medlemsstaterna och effektivt återtagandesamarbete med tredjeländer.

Ett effektivt system för att säkerställa återvändande är ett gemensamt ansvar och det kommer att krävas starka förvaltningsstrukturer för att säkerställa ett mer konsekvent och effektivt tillvägagångssätt. Kommissionen kommer därför att utse en **återvändandesamordnare**, som får stöd från ett nytt **återvändandenätverk på hög nivå**. Samordnaren kommer att ge tekniskt stöd för att sammanföra de olika delarna av EU:s återvändandepolitik, med utgångspunkt i medlemsstaternas positiva erfarenheter av att hantera återvändanden och underlätta ett smidigt och sammanlänkat genomförande av återvändandeprocessen. En operativ strategi för återvändande kommer att ge det strategiska fokuset.

Återvändande är effektivare när det sker frivilligt och åtföljs av kraftfulla återanpassningsåtgärder. Att främja frivilligt återvändande är ett centralt strategiskt mål som avspeglas i kommissionens förslag från 2018 om återvändandedirektivet liksom i den kommande strategin för frivilligt återvändande och återanpassning. Den strategin kommer att fastställa nya tillvägagångssätt för utformning, främjande och genomförande av program för stöd till frivilligt återvändande och återanpassning¹³, fastställande av gemensamma mål och främjande av samstämmighet både mellan EU-initiativ och nationella initiativ och mellan nationella system. Arbetet kan också bygga på den europeiska gräns- och kustbevakningens förstärkta återvändandemandat.

2.6 En ny gemensam databas för asyl och migration

För en smidig migrations- och asylprocess krävs en korrekt hantering av nödvändig information. I detta syfte bör **Eurodac** vidareutvecklas för att stödja den gemensamma ramen¹⁴. Kommissionens förslag från 2016, om vilket Europaparlamentet och rådet har nått en preliminär politisk överenskommelse, skulle redan det utvidga Eurodacs tillämpningsområde. Ett uppgraderat Eurodac skulle bidra till att spåra otillåtna förflyttningar, hantera irreguljär migration och förbättra återvändandet. De lagrade uppgifterna skulle utvidgas till att omfatta specifika behov, med nödvändiga skyddsåtgärder: t.ex. har Europaparlamentet och rådet redan enats om att utvidga tillämpningsområdet till vidarebosatta personer.

Dessa ändringar bör nu kompletteras för att göra det möjligt med en **uppgraderad databas** för att räkna individuella sökande (och inte ansökningar), för att stödja tillämpningen av nya bestämmelser om överföring av ansvar inom EU, för att underlätta omplacering och för att säkerställa bättre övervakning av återvändande personer. Det nya systemet skulle bidra till att skapa den nödvändiga kopplingen mellan asyl- och återvändandeförfarandena och ge ytterligare stöd till nationella myndigheter som hanterar asylsökande vars ansökan redan har avslagits i en annan medlemsstat. Det skulle också kunna spåra stöd för frivillig avresa och återintegrering. Det nya Eurodac skulle vara fullt kompatibelt med

¹² Enligt förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen måste en av de tre biträdande verkställande direktörerna tilldelas en särskild roll och ett särskilt ansvar när det gäller att övervaka byråns uppgifter i fråga om återvändande.

¹³ Se avsnitt 6.5.

¹⁴ Ändrat förslag till förordning om inrättande av Eurodac, COM(2020) 614, 23.9.2020.

gränsförvaltningsdatabaserna, som en del av ett heltäckande och integrerat migrations- och gränsförvaltningssystem.

Nyckelåtgärder

Kommissionen

- föreslår en förordning om asyl- och migrationshantering, inklusive en ny solidaritetsmekanism,
- föreslår ny lagstiftning för att införa screening vid de yttre gränserna,
- ändrar förslaget till ny förordning om asylförfaranden, så att det omfattar ett nytt gränsförfarande och gör asylförfarandena effektivare,
- ändrar förslaget om Eurodacförordningen för att tillgodose behovet av information i den nya ramen för EU:s asyl- och migrationshantering,
- kommer att utse en återvändandesamordnare inom kommissionen, som får stöd från ett nytt återvändandenätverk på hög nivå och en ny operativ strategi och
- kommer att utforma en ny strategi för frivilligt återvändande och återanpassning.

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) bör

- fullt ut genomföra det förstärkta mandatet för återvändande och ge fullt stöd till medlemsstaterna på nationell nivå och
- utnämna en biträdande verkställande direktör för återvändande.

Europaparlamentet och rådet bör

- anta förordningen om asyl- och migrationshantering, liksom förordningen om screening och den reviderade förordningen om asylförfaranden, senast i juni 2021,
- omedelbart prioritera antagandet av förordningen om EU:s asylbyrå före årets slut, för att möjliggöra ett effektivt europeiskt stöd på fältet,
- säkerställa att den reviderade Eurodacförordningen antas i år,
- säkerställa att det reviderade direktivet om mottagningsvillkor och skyddsgrundsförordningen antas snabbt och
- säkerställa att förhandlingarna om det reviderade återvändandedirektivet slutförs snarast.

3. ETT ROBUST SYSTEM FÖR KRISBEREDSKAP OCH KRISHANTERING

Den nya paktens mål att införa en övergripande och stabil migrations- och asylpolitik är det bästa skyddet mot risken för att krissituationer uppstår. EU är redan i dag bättre förberett än det var 2015, och den gemensamma ramen för asyl- och migrationshantering kommer att göra EU ännu bättre rustat genom att stärka beredskapen och göra solidaritet till ett permanent inslag. EU kommer dock alltid att behöva vara redo för en oväntad situation.

EU måste vara redo att hantera **krissituationer och force majeure** med motståndskraft och flexibilitet – i vetskap om att olika typer av kriser kräver olika insatser som svar. Insatsernas effektivitet kan förbättras genom förberedelser och förutseende. Detta kräver en evidensbaserad strategi för att öka framsynheten och bidra till att utarbeta EU:s svar på betydande förändringar¹⁵. En ny **beredskaps- och krisplan för migration**¹⁶ kommer att läggas fram för att underlätta övergången från ett reaktivt läge till ett som bygger på beredskap och framsynhet. Den kommer att samla alla befintliga krishanteringsverktyg och

¹⁵ Detta arbete kommer att stödjas genom kunskapscentrumet för migration och demografi vid kommissionens gemensamma forskningscentrum.

¹⁶ Kommissionens rekommendation om en EU-mekanism för beredskap och hantering av kriser med anknytning till migration (beredskaps- och krisplan för migration), C(2020) 6469, 23.9.2020.

fastställa de viktigaste institutionella, operativa och finansiella åtgärder och protokoll som måste finnas på plats för att säkerställa beredskap både på EU-nivå och nationell nivå.

Planen innebär fortlöpande föregripande och bevakning av medlemsstaternas kapacitet och tillhandahåller en ram för att bygga upp motståndskraft och organisera samordnade insatser vid en kris. På begäran av en medlemsstat skulle operativt stöd sättas in, både från EU-byråer och från andra medlemsstater. Detta skulle bygga på hotspot-metoden och den senaste tidens erfarenheter av krishantering och civilskydd. Planen kommer att tas i bruk omedelbart, men den kommer också att fungera som ett viktigt operativt stöd för EU:s förmåga att reagera inom ramen för de framtida arrangemangen. Den kommer att innehålla en rad åtgärder som kan användas för att hantera kriser i samband med ett stort antal irreguljära inresor. Erfarenheten visar dock att vi också behöver lägga till ett nytt verktyg i verktygslådan.

Ett nytt lagstiftningsinstrument ger möjlighet att införa **tillfälliga och extraordinära åtgärder som behövs vid kriser**¹⁷. Instrumentet kommer att ha två syften: dels att ge medlemsstaterna flexibilitet att reagera på krissituationer och force majeure och bevilja omedelbar skyddsstatus i krissituationer, dels att säkerställa att det solidaritetssystem som fastställs i den nya förordningen om asyl- och migrationshantering är väl anpassat till en kris som kännetecknas av ett stort antal irreguljära inresor. Krisförhållanden kräver snabba åtgärder. Solidaritetsmekanismen måste därför vara starkare, och de tidsramar som styr mekanismen bör begränsas¹⁸. Det skulle också utvidga tillämpningsområdet för obligatorisk omplacering, exempelvis till personer som söker eller åtnjuter omedelbart skydd, och för sponsring av återvändande.

I krissituationer som är av en sådan omfattning att de riskerar att överväldiga medlemsstaternas asyl- och migrationssystem skulle de praktiska svårigheter som medlemsstaterna ställs inför erkännas och ges en viss begränsad marginal för att tillfälligt avvika från de normala förfarandena och tidsfristerna, samtidigt som respekten för de grundläggande rättigheterna och principen om ”non-refoulement” säkerställs¹⁹.

Skydd, likvärdigt med subsidiärt skydd, skulle också omedelbart kunna beviljas en på förhand fastställd grupp av människor, särskilt personer som löper en exceptionellt hög risk för urskillningslöst våld på grund av väpnade konflikter i sitt ursprungsland. Med tanke på utvecklingen av koncept och regler för berättigande till internationellt skydd, och med tanke på att den nya lagstiftningen innehåller regler för beviljande av omedelbar skyddsstatus i krissituationer, skulle direktivet om tillfälligt skydd därmed upphävas²⁰.

Nyckelåtgärder

Kommissionen

- lägger fram en beredskaps- och krisplan för migration, och
- föreslår lagstiftning om hantering av krissituationer och force majeure och om upphävande av direktivet om tillfälligt skydd.

¹⁷ Förslag till förordning om hantering av krissituationer och force majeure på migrations- och asylområdet, COM(2020) 613, 23.9.2020.

¹⁸ Tidigareläggande av skyldigheten att omplacera en irreguljär migrant till den sponsrande medlemsstatens territorium.

¹⁹ Enligt internationell människorättslagstiftning garanterar principen om ”non-refoulement” att ingen får återsändas till ett land där de skulle utsättas för tortyr, grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och annan irreparabel skada.

²⁰ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser.

Europaparlamentet och rådet bör

- prioritera arbetet med det nya krisinstrumentet.

Medlemsstaterna, rådet och kommissionen bör

- börja genomföra beredskaps- och krisplanen för migration.

4. INTEGRERAD GRÄNSFÖRVALTNING

Integrerad gränsförvaltning är ett oundgängligt politiskt instrument för EU för att skydda EU:s yttre gränser och för att Schengenområdet ska hålla ihop och fungera utan inre gränskontroller. Det är också väsentligt för en heltäckande migrationspolitik: att EU:s yttre gränser förvaltas väl är ett viktigt inslag i samarbetet om en integrerad asyl- och återvändandepolitik.

4.1 Att göra EU:s yttre gränser effektivare

Förvaltningen av EU:s yttre gränser är ett gemensamt ansvar för alla medlemsstater och Schengenassocierade länder, samt för EU och dess byråer. Detta innebär också att eventuella brister får dubbel effekt, eftersom de medför både en extra utmaning för medlemsstaten i fråga och konsekvenser såsom otillåtna förflyttningar som påverkar hela EU-systemets trovärdighet. En effektiv förvaltning av EU:s yttre gränser är en nyckelfaktor för ett Schengenområde utan inre gränskontroller.

Den **européiska integrerade gränsförvaltningen** genomförs av den europeiska gräns- och kustbevakningen, som består av medlemsstaternas gräns- och kustbevakningsmyndigheter samt Frontex. Den är utformad för att förhindra fragmentering och säkerställa samstämmighet mellan EU:s olika politikområden.

Kommissionen kommer att inleda den förberedande processen för att lämna in policydokumentet för den **fleråriga strategiska policy- och genomförandecykeln** under första halvåret 2021. Denna cykel kommer att säkerställa en enhetlig ram för att tillhandahålla strategiska riktlinjer till alla berörda aktörer på europeisk och nationell nivå på området gränsförvaltning och återvändande, genom sammanlänkade strategier: en teknisk och operativ EU-strategi som utformas av Frontex, och nationella strategier i medlemsstaterna. Detta kommer att göra det möjligt att samordna alla relevanta rättsliga, finansiella och operativa instrument och verktyg, både inom EU och med våra externa partner. Det kommer att diskuteras med Europaparlamentet och rådet.

EU måste kunna stödja medlemsstaterna vid de yttre gränserna snabbt och flexibelt och i den omfattning som behövs. Ett viktigt steg framåt är att snabbt och fullständigt genomföra den nya förordningen om den **européiska gräns- och kustbevakningen**. Den stärker det dagliga samarbetet och förbättrar EU:s reaktionsförmåga. Utveckling av gemensam kapacitet och samordnad planering på områden som utbildning och upphandling kommer att innebära större konsekvens och effektivitet. Särskilt viktiga är Frontex årliga sårbarhetsanalyser, där medlemsstaternas beredskap att möta hot och utmaningar vid de yttre gränserna bedöms och där specifika korrigerande åtgärder rekommenderas för att minska sårbarheten. De kompletterar utvärderingarna i utvärderingsmekanismen för Schengen, som genomförs gemensamt av kommissionen och medlemsstaterna. Sårbarhetsanalyserna kommer också att hjälpa till att inrikta byråns operativa stöd till medlemsstaterna så effektivt som möjligt.

Genom den nya förordningen inrättas en stående styrka med operativ personal, bestående av personal både från byrån och från medlemsstaterna, med verkställande befogenheter: det

innebär en betydande förstärkning av EU:s förmåga att reagera på olika situationer vid de yttre gränserna. En **stående styrka med en kapacitet på 10 000 personer** är fortfarande av avgörande betydelse för förmågan att reagera snabbt och tillräckligt. Den första utplaceringen av styrkan bör vara klar till den 1 januari 2021.

4.2 Att göra it-systemen fullt kompatibla

Starka yttre gränser kräver också uppdaterade och **interoperabla it-system** för att ha en överblick över ankomster och asylsökande. När de olika systemen har tagits i drift kommer de att utgöra en integrerad it-plattform för gränsförvaltning, som kontrollerar och övervakar rätten att stanna för alla tredjelandsmedborgare som anländer på lagligt sätt till EU:s territorium, både viseringsinnehavare och personer som inte behöver visering, vilket bidrar till att identifiera fall då personer överskrider den tillåtna vistelsen²¹.

Interoperabiliteten gör det möjligt att koppla samman alla europeiska system för gränser, migration, säkerhet och rättvisa, och den kommer att säkerställa att systemen kan kommunicera med varandra, att inga kontroller missas på grund av att informationen inte kopplas samman och att de nationella myndigheterna har den fullständiga, tillförlitliga och korrekta information som behövs. Det kommer att ge ett stort uppsving i kampen mot identitetsbedrägerier. Varje system kommer att behålla sina fastställda skyddsåtgärder. Det är viktigt att dessa nya och uppgraderade informationssystem är **i drift och fullt interoperabla vid slutet av 2023**, liksom uppgraderingen av Schengens informationssystem. Kommissionen kommer också att lägga fram de ändringar som behövs i den föreslagna översynen av **Eurodacförordningen** för att integrera systemet i strategin, så att Eurodac också till fullo kan bidra till att kontrollera irreguljär migration och upptäcka otillåtna förflyttningar inom EU. Förtroendet för Schengenområdet kommer att stärkas ytterligare genom att **viseringsförfarandet blir helt digitaliserat senast 2025**, med en digital visering och möjlighet att göra viseringsansökningar online.

Den snäva tidsplanen för att skapa den nya strukturen för EU:s informationssystem kräver både övervakning och stöd till förberedelserna i medlemsstaterna och vid byråerna. Kommissionens **förfarande för snabb varning för it-system** gör det möjligt med tidig varning och med snabba och riktade korrigerande åtgärder vid behov. Detta kommer att fungera som underlag för ett **genomförandeforum på hög nivå** vartannat år, med de högsta samordnarna från medlemsstaterna, kommissionen och byråerna.

4.3 En gemensam europeisk strategi för sök- och räddningsinsatser

Sedan 2014 har försöken att nå Europa med sjöodugliga fartyg ökat, och många människoliv har gått till spillo till havs. Detta har fått EU, medlemsstaterna och privata aktörer att avsevärt öka sök- och räddningsverksamhetens kapacitet på Medelhavet. EU:s gemensamma insats Eunavfor MED Sophia och Frontex-samordnade insatser – såsom Themis, Poseidon och Indalo – har bidragit till över 600 000 räddningsinsatser sedan 2015.

Att undsätta dem som befinner sig i sjönöd är en moralisk plikt och en skyldighet enligt internationell rätt. Även om de nationella myndigheterna fortfarande har det yttersta ansvaret för att genomföra de relevanta bestämmelserna i internationell rätt är sök- och räddningsinsatser också en central del av den europeiska integrerade gränsförvaltningen,

²¹ De system som ska bli interoperabla är in- och utresesystemet, EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd, informationssystemet för viseringar, det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister avseende tredjelandsmedborgare, Eurodacs systemet och Schengens informationssystem.

som genomförs som ett delat ansvar mellan Frontex²² och de nationella myndigheterna, vilket gör det nödvändigt att stärka Frontex tillgång till sjö- och flygkapacitet.

Farliga försök att korsa Medelhavet fortsätter att medföra stora risker och gagnar kriminella nätverk. Landsättning av migranter har en betydande inverkan på asyl, migration och gränsförvaltning, särskilt i kustmedlemsstaterna. Det är mycket viktigt att utveckla en mer samordnad och solidaritetsbaserad syn inom EU vad gäller sök- och räddningspraxis. Följande viktiga inslag bör ingå:

- **Sök- och räddningsinsatsernas specificitet bör erkännas i EU:s rättsliga ram för migration och asyl.** Sedan januari 2019 har kommissionen, på medlemsstaternas begäran, samordnat omplaceringen av över 1 800 personer som landstigit efter räddningsinsatser med privata fartyg. Kommissionen kommer att fortsätta att tillhandahålla operativt stöd och proaktiv samordning, men det behövs en mer förutsägbar solidaritetsmekanism för landsättningen. Den nya förordningen om asyl- och migrationshantering kommer att sörja för hjälp genom omplacering efter landstigningar till följd av sök- och räddningsinsatser. Detta kommer att bidra till att säkerställa kontinuiteten i stödet och att undvika behovet av tillfälliga lösningar.
- **Frontex bör tillhandahålla ökat operativt och tekniskt stöd** inom ramen för EU:s befogenheter samt placera ut maritima resurser i medlemsstaterna för att förbättra deras kapacitet och på så sätt bidra till att rädda liv till havs.
- **Samarbetet och samordningen mellan medlemsstaterna** måste intensifieras avsevärt, särskilt med tanke på den sök- och räddningsverksamhet som har utvecklats under de senaste åren med regelbunden medverkan av privata aktörer. Kommissionen utfärdar en rekommendation om samarbete mellan medlemsstaterna i samband med insatser som utförs av fartyg som ägs eller används av privata enheter för reguljär räddningsverksamhet, i syfte att upprätthålla sjöfartssäkerheten och säkerställa en effektiv migrationshantering²³. Detta samarbete bör också kanaliseras genom en expertgrupp för sök- och räddningsinsatser som inrättas av kommissionen för att uppmuntra samarbete och utbyte av bästa praxis.
- Kommissionen ger också vägledning om genomförandet av **EU-reglerna om definition och förebyggande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse**²⁴ och om förebyggande av att humanitär verksamhet straffbeläggs²⁵.
- **EU kommer att stärka samarbetet med ursprungs- och transitländer** för att hindra farliga resor och irreguljära gränspassager, bland annat genom skyddarsydda partnerskap för bekämpning av människosmuggling med länder utanför EU²⁶.

4.4 Ett välfungerande Schengenområde

Schengenområdet är ett av de bästa exemplen på europeisk integration. Men det har utsatts för påfrestningar på grund av svårigheter att reagera på förändrade situationer vid unionens

²² I förordning (EU) nr 656/2014 fastställs särskilda regler för övervakning av de yttre sjögränserna inom ramen för det operativa samarbete som samordnas av Frontex, vilket omfattar sök- och räddningsincidenter som uppstår under Frontex gemensamma insatser.

²³ Kommissionens rekommendation om samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller insatser som utförs av fartyg som ägs eller används av privata enheter för sök- och räddningsverksamhet, C(2020) 6468, 23.9.2020.

²⁴ Kommissionens vägledning om genomförandet av EU-reglerna om definition och förebyggande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse, C(2020) 6470, 23.9.2020.

²⁵ Se avsnitt 5.

²⁶ Se avsnitt 5.

gränser, brister och kryphål samt skillnader i de nationella asyl-, mottagnings- och återvändandesystemen. Dessa faktorer ökar de irreguljära förflyttningarna, både bland asylsökande och bland migranter som borde återvända. Åtgärder som redan har överenskommit och som nu behöver antas av Europaparlamentet och rådet kommer att bidra till att göra normerna för asyl- och migrationssystemen mer enhetliga. Ytterligare åtgärder i den nya pakten – i fråga om screening och gränsförfaranden, förstärkta yttre gränser och mer enhetliga asyl- och återvändandeförfaranden i det samlade systemet i den gemensamma ramen – innebär också en betydande förstärkning av Schengen.

Oro över befintliga brister har bidragit till att **tillfälliga kontroller vid de inre gränserna** har införts. Ju längre dessa kontroller fortsätter, desto fler frågor uppstår om deras tillfälliga karaktär och deras proportionalitet. Tillfälliga kontroller får endast användas i undantagsfall, i situationer som allvarligt påverkar den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Det är åtgärder som används som en sista utväg och de får bara pågå så länge som de extraordinära omständigheterna kvarstår: exempelvis infördes kontroller vid de inre gränserna i samband med den krissituation som covid-19-pandemin gav upphov till, men de flesta av dem har nu hävts.

Utifrån erfarenheterna från de senaste fem årens många kriser kommer kommissionen att lägga fram en **strategi för Schengenområdets framtid**, som kommer att omfatta initiativ för ett starkare och mer fullständigt Schengenområde. Den kommer att innehålla en ny väg framåt när det gäller kodexen om Schengengränserna, med slutsatser om läget i förhandlingarna om kommissionens förslag från 2017. Den kommer också att omfatta hur utvärderingsmekanismen för Schengen kan förbättras så att den blir ett effektivt verktyg för utvärdering av hur Schengen fungerar och för att säkerställa att förbättringarna verkligen genomförs. En ändamålsenligt **utvärderingsmekanism för Schengen** är ett viktigt verktyg för ett effektivt Schengenområde som bygger upp förtroendet genom att kontrollera hur medlemsstaterna genomför Schengenbestämmelserna. Det är viktigt att medlemsstaterna åtgärdar de brister som konstaterats vid utvärderingarna. Om medlemsstaterna ständigt underlåter att göra detta, eller om kontroller vid de inre gränserna upprätthålls utöver vad som är nödvändigt, kommer kommissionen att mer systematiskt överväga att inleda överträdelseförfaranden.

Det finns också alternativ till kontroller vid de inre gränserna – poliskontroller kan till exempel vara mycket effektiva, och ny teknik och smart användning av it-interoperabilitet kan bidra till att göra kontrollerna mindre inkräktande. För närvarande finns det också återtagandeavtal mellan medlemsstaterna som även de skulle kunna genomföras på ett bättre sätt.

Med utgångspunkt i det arbete som redan gjorts för att främja dessa åtgärder²⁷ kommer kommissionen att inrätta ett **program för stöd och samarbete** för att hjälpa medlemsstaterna att maximera dessa åtgärders potential. Kommissionen kommer att inrätta ett särskilt **Schengenforum** med deltagande av relevanta nationella myndigheter såsom inrikesministerierna och (gräns)polismyndigheterna på nationell och regional nivå för att stimulera till mer konkret samarbete och ökat förtroende. En gång om året bör en diskussion i forumet anordnas på politisk nivå för att göra det möjligt för nationella ministrar, ledamöter av Europaparlamentet och andra berörda parter att skapa politisk drivkraft för denna process.

Nyckelåtgärder

²⁷ C(2017) 3349 final, 12.5.2017 och C(2017) 6560 final, 27.9.2017.

Kommissionen

- antar en rekommendation om samarbete mellan medlemsstaterna om privata enheters räddningsverksamhet,
- lägger fram riktlinjer för medlemsstaterna för att klargöra att räddningsinsatser till havs inte får kriminaliseras,
- kommer att anta en strategi för Schengenområdet framtid som stärker kodexen om Schengengränserna och utvärderingsmekanismen för Schengen,
- kommer att inrätta ett Schengenforum för att främja konkret samarbete och sätt att fördjupa Schengen genom ett program för stöd och samarbete för att bidra till att avskaffa kontrollerna vid de inre gränserna och
- kommer att inrätta en ny europeisk expertgrupp för sök- och räddningsinsatser.

Kommissionen, medlemsstaterna och Frontex bör

- säkerställa ett snabbt och fullständigt genomförande av den nya förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen och
- säkerställa att alla storskaliga it-system införs och är interoperabla senast 2023.

5. STÄRKA KAMPEN MOT SMUGGLING AV MIGRANTER

Smuggling innebär att migranter utnyttjas på ett organiserat sätt, utan respekt för människoliv i strävan efter vinst. Denna brottsliga verksamhet skadar därför både EU:s humanitära mål och målen för migrationshantering. EU:s nya **handlingsplan mot smuggling av migranter** 2021–2025 kommer att inriktas på att bekämpa kriminella nätverk, och i linje med EU:s strategi för säkerhetsunionen kommer den att främja samarbete och stödja brottsbekämpande insatser för att motverka smuggling av migranter, som ofta också är kopplad till människohandel. Handlingsplanen kommer att bygga på det arbete som utförs av Europol och dess europeiska centrum för bekämpning av människosmuggling, Frontex, Eurojust och EU:s byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning. Genom nya åtgärder och stärkt samarbete mellan olika organ kommer man att ta itu med utmaningar när det gäller finansiella utredningar, återvinning av tillgångar och dokumentbedrägeri samt nya företeelser såsom digital smuggling²⁸.

De befintliga reglerna för att motverka smuggling av migranter²⁹ har visat sig vara en effektiv rättslig ram för att bekämpa dem som underlättar olaglig inresa, transitering och vistelse. Det pågår diskussioner om hur dessa regler kan moderniseras³⁰. Kommissionen kommer att ge privata aktörer klarhet i frågan om kriminalisering genom **vägledning om genomförandet** av de regler som ska motverka smuggling och klargöra att fullgörandet av den rättsliga skyldigheten att rädda människor i sjönöd inte får kriminaliseras.

Människors önskan att hitta sysselsättning i EU utan att ha den rättsliga status som krävs är en av drivkrafterna bakom smugglingen till EU. Kommissionen kommer att bedöma hur man kan öka effektiviteten i **direktivet om sanktioner mot arbetsgivare** och utvärdera behovet av ytterligare åtgärder. Kommissionen kommer också att samarbeta med Europeiska arbetsmyndigheten för att samordna de nationella myndigheternas insatser och säkerställa ett effektivt genomförande av direktivet. Detta är nödvändigt för att motverka irreguljär

²⁸ Användning av modern informations- och kommunikationsteknik, särskilt inom organiserade kriminella grupper, för att underlätta smuggling av migranter, inbegripet reklam, organisering, inkassering av betalningar osv.

²⁹ Paketet för att motverka hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse utgörs av direktiv 2002/90/EG och rådets åtföljande rambeslut om hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.

³⁰ Direktiv 2002/90/EG och rådets rambeslut 2002/946/RIF.

migration genom att säkerställa ett effektivt förbud mot anställning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU.

Att bekämpa smuggling är en gemensam utmaning som kräver internationell samverkan och samordning samt en effektiv gränsförvaltning. Vid ministerkonferensen mellan EU och de afrikanska parterna i juli 2020 bekräftades den ömsesidiga viljan att ta itu med detta problem³¹. EU:s nya handlingsplan mot smuggling av migranter kommer att stimulera samarbetet mellan EU och tredjeländer genom riktade **partnerskap mot smuggling av migranter**, som en del av bredare partnerskap med viktiga tredjeländer. Detta kommer att inbegripa stöd till ursprungs- och transitländer för kapacitetsuppbyggnad, både när det gäller de brottsbekämpande ramarna och den operativa kapaciteten, och ska främja effektiva åtgärder från polisens och de rättsliga myndigheternas sida. EU kommer också att förbättra informationsutbytet med tredjeländer och insatserna på fältet genom stöd till gemensamma insatser och gemensamma utredningsgrupper samt informationskampanjer om riskerna med irreguljär migration och om lagliga alternativ. EU:s byråer bör också ha ett mer intensivt samarbete med partnerländerna. Europol kommer att stärka samarbetet med västra Balkan, och kommissionen och Europol kommer att arbeta för liknande avtal med Turkiet och andra länder i regionen. Kommissionen kommer också att inkludera detta i sitt samarbete med Afrikanska unionen (AU).

Insatser och uppdrag inom ramen för den **gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken** kommer att fortsätta att ge ett viktigt bidrag, när kampen mot irreguljär migration och smuggling av migranter är en del av mandaten. Som ett komplement till befintliga uppdrag, såsom Eucap Sahel Niger och EU BAM Libyen, pågår nu insatsen Eunavfor MED Irini i centrala Medelhavet och bidrar till att störa smugglingsnätverken.

Sambandsmän för invandring utgör en värdefull länk i kampen mot irreguljär migration och smuggling av migranter. Ett fullständigt genomförande av förordningen om det europeiska nätverket av sambandsmän för invandring³² kommer att ytterligare befästa detta nätverk och stärka kampen mot människosmuggling.

Nyckelåtgärder

Kommissionen kommer att göra följande:

- Lägga fram en ny EU-handlingsplan mot smuggling av migranter för 2021–2025.
- Bedöma hur man kan öka effektiviteten i direktivet om sanktioner mot arbetsgivare.
- Bygga upp åtgärder mot smuggling av migranter i partnerskap med tredjeländer.

6. SAMARBETE MED VÅRA INTERNATIONELLA PARTNER

De flesta migranter reser reguljärt och säkert, och en väl hanterad migration, baserad på partnerskap och ansvarsfördelning, kan ha positiva effekter för såväl ursprungs-, transit- som destinationsländerna. Antalet internationella migranter 2019 översteg 272 miljoner³³, och migrationen skedde till största delen mellan utvecklingsländer. De demografiska och ekonomiska trenderna, tillsammans med politisk instabilitet och politiska konflikter samt klimatförändringar, talar för att migration kommer att fortsätta vara en stor fråga och en

³¹ Ministerkonferensen ägde rum den 13 juli 2020 och sammanförde inrikesministrarna i Algeriet, Libyen, Mauretanien, Marocko och Tunisien med deras motsvarigheter från Italien (ordförande), Frankrike, Tyskland (deltog i sin egenskap av rådets ordförandeskap), Malta och Spanien samt kommissionen.

³² Förordning 2019/1240.

³³ World Migration Report 2020, Internationella organisationen för migration, 2019, s. 2.

global utmaning under de kommande åren. EU och dess partnerländer såväl som flyktingarna och migranterna själva har intresse av att migrationspolitiken fungerar väl.

En förutsättning för att ta itu med detta är samarbete med våra partner, först och främst baserat på bilateralt engagemang, i kombination med regionala och multilaterala åtaganden. **Migration är av central betydelse för EU:s övergripande förbindelser med viktiga partner som är ursprungs- och transitländer.** Både EU och dess partner har sina egna intressen och verktyg för att agera. Omfattande, balanserade och skräddarsydda partnerskap kan ge ömsesidiga fördelar för ekonomi, hållbar utveckling, utbildning och kompetens, stabilitet och säkerhet samt för förbindelser med diasporagrupper. Samarbete med partner hjälper också EU att fullgöra sina skyldigheter att ge skydd åt behövande och fullgöra sin roll som världens största givare av utvecklingsbistånd. Inom ramen för den nya pakten kommer samarbetet med partnerländerna att intensifieras inom alla samarbetsområden. Kommissionen och den höga representanten kommer omedelbart att inleda arbetet tillsammans med medlemsstaterna för att omsätta denna strategi i praktiken genom dialog och samarbete med våra partner.

6.1 Maximera effekterna av våra internationella partnerskap

EU behöver omvärdera sina prioriteringar, först när det gäller migrationens plats i EU:s yttre förbindelser och annan politik, och därefter vad detta innebär för våra övergripande förbindelser med specifika partner. I omfattande partnerskap bör **migration byggas in som en central fråga, baserat på en bedömning av EU:s och partnerländernas intressen.** Det är viktigt att ta itu med de komplexa utmaningar som migrationen och dess bakomliggande orsaker innebär, till gagn för EU och dess medborgare, för partnerländerna och för migranterna och flyktingarna själva. Genom att arbeta tillsammans kan EU och dess partner förbättra migrationsstyrningen, fördjupa de gemensamma insatserna för att ta itu med gemensamma utmaningar och dra nytta av möjligheterna.

Strategin måste innehålla ett brett spektrum av politiska verktyg och ha den flexibilitet som krävs för att vara både skräddarsydd och möjlig att anpassa över tiden. Olika politikområden som utvecklingssamarbete, säkerhet, visering, handel, jordbruk, investeringar och sysselsättning, energi, miljö och klimat samt utbildning bör inte behandlas separat. De hanteras bäst som en del av en skräddarsydd strategi, i centrum för ett verkligt **ömsesidigt fördelaktigt partnerskap.** Det är också viktigt att tänka på att migrationsfrågor som gränsförvaltning eller effektivare genomförande av återvändande och återtagande kan vara politiskt känsliga för partner. Att ta itu med de problem som vi ser i dag – först och främst förlusten av människoliv, men också bristerna i migrationshanteringen – innebär att vi måste samarbeta så att alla tar sitt ansvar.

Ett engagemang enbart på EU-nivå är inte tillräckligt – en effektiv samordning mellan **EU och medlemsstaterna** är avgörande på alla nivåer: bilateral, regional och multilateral. Konsekventa budskap mellan EU och medlemsstaterna om migration och gemensam kontakt med partner har visat sig vara avgörande för att visa EU:s gemensamma engagemang. EU bör särskilt utnyttja vissa medlemsstats erfarenheter och privilegierade förbindelser med viktiga partner – erfarenheten har visat att ett fullt deltagande från medlemsstaternas sida i EU:s migrationspartnerskap, bland annat genom sammanslagning av medel och expertis via EU:s olika förvaltningsfonder, är avgörande för framgång.

EU har trovärdighet och styrka genom sin roll i det **internationella och multilaterala** sammanhanget, bland annat genom sitt aktiva engagemang i Förenta nationerna (FN) och det nära samarbetet med dess organ. EU bör bygga vidare på de viktiga framsteg som gjorts

på **regional** nivå genom särskilda dialoger och ramar³⁴ och genom partnerskap med organisationer som Afrikanska unionen. Ytterligare innovativa partnerskap skulle kunna bygga vidare på det positiva exemplet med Afrikanska unionens, EU:s och FN:s arbetsgrupp för Libyen. De särskilda förhållandena i ramen efter Cotonouavtalet med stater i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet är av särskild vikt för att utforma och effektivt genomföra migrationssamarbetet.

Dialogen har fördjupats med en rad viktiga partner under de senaste åren³⁵. EU:s **grannländer** är en särskild prioritering. Ekonomiska möjligheter, särskilt för unga människor, är ofta det bästa sättet att minska drivkrafterna för irreguljär migration. Det pågående arbetet mot smuggling av migranter är ett exempel på den avgörande betydelsen av förbindelser med länderna i **Nordafrika**. För partnerna i **västra Balkan** krävs en skräddarsydd strategi, både på grund av deras geografiska läge och deras framtid som en integrerad del av EU: samordning kan bidra till att säkerställa att de som framtida medlemsstater är väl rustade att reagera konstruktivt på gemensamma utmaningar, utveckla sin kapacitet och sina gränsförfaranden för att föra dem närmare EU med tanke på utvidgningsperspektivet. Uttalandet från EU och Turkiet från 2016 återspeglade ett större engagemang och en fördjupad dialog med **Turkiet**, bland annat genom att hjälpa landet att ta emot omkring 4 miljoner flyktingar³⁶. Faciliteten för flyktingar i Turkiet fortsätter att tillgodose miljontals flyktingars grundläggande behov, och fortsatt och fortlöpande EU-finansiering i någon form kommer att vara avgörande³⁷.

Migration är en central del av strategin i det gemensamma meddelandet om en övergripande **strategi för Afrika** för att fördjupa de ekonomiska och politiska banden i en mogen och omfattande relation³⁸ och ge praktiskt stöd. Det faktum att det finns flera migrationsrutter understryker också behovet av att samarbeta med partnerländer i **Asien**³⁹ och **Latinamerika**.

Tillsammans med alla dessa partner måste vi inse att covid-19-pandemin redan orsakar omfattande störningar. Detta måste vara en viktig del av en vision om samarbete som bygger på ömsesidiga intressen och som bidrar till att bygga upp starkare och motståndskraftiga ekonomier som skapar tillväxt och sysselsättning för lokalbefolkningen och samtidigt minskar det irreguljära migrationstrycket.

EU:s finansiering för flyktingar och migrationsfrågor utanför EU – över 9 miljarder euro sedan 2015 – har visat sig oumbärlig för att klara EU:s migrationsmål. I juli 2020 betonade Europeiska rådet att detta måste utvecklas ytterligare och på ett mer samordnat sätt i programmen inom de berörda rubrikerna i EU:s budget⁴⁰. En strategisk, policystyrd programplanering av EU:s externa finansiering kommer att vara avgörande för att genomföra denna nya övergripande strategi för migration. Det mål på 10 % för migrationsrelaterade åtgärder som föreslås i instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete är ett erkännande av att resurserna måste motsvara behoven inom EU:s ökade internationella engagemang och vara tillräckligt

³⁴ Inklusive Vallettaprocessen mellan EU och de afrikanska länderna. Andra viktiga regionala processer är Budapest-, Prag-, Rabat- och Khartoumprocesserna.

³⁵ *Lägesrapport om genomförandet av den europeiska migrationsagendan*, COM(2019) 481, 16.10.2019.

³⁶ Faciliteten för flyktingar i Turkiet har mobiliserat 6 miljarder euro.

³⁷ I juli 2020 enades EU exempelvis om att anslå ytterligare 485 miljoner euro till humanitärt bistånd inom ramen för faciliteten, för att möjliggöra en förlängning till slutet av 2021 av program som hjälper över 1,7 miljoner flyktingar med deras grundläggande behov och över 600 000 barns skolgång.

³⁸ Gemensamt meddelande *Mot en övergripande strategi för Afrika*, JOIN(2020) 4 final, 9.3.2020.

³⁹ Särskilt med länderna längs Sidenvägen: Afghanistan, Bangladesh, Iran, Irak och Pakistan.

⁴⁰ Europeiska rådets slutsatser av den 21 juli 2020, punkterna 19, 103, 105, 111 och 117.

flexibla för att kunna anpassas till omständigheterna. Den föreslagna strukturen för EU:s externa finansieringsinstrument ger också ytterligare flexibilitet för att hantera oförutsedda omständigheter eller kriser.

6.2 Skydda människor i nöd och stödja värdländer

EU:s arbete för att tillgodose akuta och humanitära behov bygger på principerna om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende. Över 70 miljoner människor – män, kvinnor och barn – beräknas ha tvångsförflyttats världen över, och antalet flyktingar och asylsökande uppgår till nästan 30 miljoner⁴¹. Det absolut största flertalet tas emot i utvecklingsländer och EU kommer att hålla fast vid sitt åtagande att ge hjälp.

EU kan bygga vidare på tidigare erfarenheter av samarbete med ett stort antal partner för att tillhandahålla detta stöd. Den humanitära evakueringen av människor från Libyen till nödförflyttningsmekanismer i Niger och Rwanda för vidarebosättning hjälpte de mest utsatta att ta sig ur en desperat situation. Att hjälpa flyktingar som drabbats av krisen i Syrien och deras värdländer kommer att fortsätta vara av avgörande betydelse. Miljontals flyktingar och deras vårdssamhällen i Turkiet, Libanon, Jordanien eller Irak får dagligt stöd genom särskilda instrument, t.ex. EU:s facilitet för flyktingar i Turkiet och EU:s regionala förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien.

Såsom upprepades vid det globala flyktingforumet i december 2019 är EU fast beslutet att upprätthålla sitt starka engagemang för att tillhandahålla livräddande **stöd till miljontals flyktingar och fördrivna personer** samt främja hållbara utvecklingsinriktade lösningar⁴².

6.3 Att skapa ekonomiska möjligheter och ta itu med de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration

De **bakomliggande orsakerna** till irreguljär migration och tvångsförflyttning samt de omedelbara faktorer som leder till att människor migrerar är komplexa⁴³.

EU är världens största givare av **utvecklingsbistånd**. Detta kommer att fortsätta att vara ett centralt inslag i EU:s kontakter med länder, bland annat i migrationsfrågor. Arbete för att bygga stabila och sammanhållna samhällen, minska fattigdom och ojämlikhet och främja mänsklig utveckling, arbetstillfällen och ekonomiska möjligheter, främja demokrati, god samhällsstyrning, fred och säkerhet och ta itu med de utmaningar som klimatförändringarna innebär kan hjälpa människor att känna att de har en framtid i hemlandet. I kommissionens förslag till nästa generation av utrikespolitiska instrument beaktas migration systematiskt som en prioritering i programplaneringen. Biståndet kommer vid behov att riktas till de länder som har en betydande migrationsdimension. Flexibilitet har byggts in i förslagen till instrument, eftersom erfarenheterna från de senaste åren har visat att flexibiliteten hos instrument som förvaltningsfonder är avgörande för att snabbt kunna sätta in dem när så krävs, jämfört med finansiering som fastställts på förhand för specifika länder eller program.

Många andra politikområden kan utnyttjas för att bidra till att skapa stabilitet och välbefinnande i partnerländer⁴⁴. Förebyggande och lösning av konflikter samt fred, säkerhet och

⁴¹ FN:s flyktingkommissariat rapporterar att nästan 71 miljoner människor var tvångsförflyttade 2018, varav nästan 26 miljoner flyktingar och 3,5 miljoner asylsökande (UNHCR Global Trends – Forced Displacement in 2018, <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>).

⁴² Under de senaste åren har större delen av EU:s humanitära budget (80 % av 1,2 miljarder euro 2018 och av 1,6 miljarder euro 2019) gått till projekt som hjälper de tvångsförflyttade och deras vårdssamhällen att tillgodose omedelbara grundläggande behov i konflikter, kriser och utdragna tvångsförflyttningar.

⁴³ Se det arbete som utförts och fått stöd av Gemensamma forskningscentrumets kunskapscentrum för migration och demografi om International Migration Drivers (2018) och Atlas of Migration (2019).

samhällsstyrning är ofta grundläggande i dessa insatser. Handels- och investeringspolitiken bidrar redan till att hantera de bakomliggande orsakerna genom att skapa arbetstillfällen och framtidsutsikter för miljontals arbetstagare och jordbrukare i hela världen. Ökade investeringar genom instrument som den externa investeringsplanen kan bidra väsentligt till ekonomisk utveckling, tillväxt och sysselsättning. Ett bättre utnyttjande av potentialen för penningförsändelser kan också bidra till ekonomisk utveckling. Samarbete inom utbildning, kompetens och forskning samt inom politikområden som digital teknik, energi och transport bidrar också till att fördjupa den ekonomiska utvecklingen. EU kommer att använda dessa politikområden när det är relevant i kontakterna med partnerländer inom den nya pakten.

6.4 Partnerskap för att stärka migrationsstyrning och migrationshantering

Stöd till EU:s partner i utvecklingen av kapacitet för effektiv **migrationsstyrning och migrationshantering** kommer att vara ett centralt inslag i de ömsesidigt fördelaktiga partnerskap som EU strävar efter att utveckla. EU kan stödja kapacitetsuppbyggnad i linje med partnerländernas behov. Detta kommer att hjälpa partnerländerna att hantera irreguljär migration och tvångsförflyttningar och bekämpa nätverk som bedriver smuggling av migranter⁴⁵. Verktyg som strategisk kommunikation kommer att användas mer, för att informera om möjligheterna till laglig migration och förklara riskerna med irreguljär migration samt motverka desinformation. Dessutom kan EU, beroende på sammanhang och situationer, bistå partnerländerna med att stärka kapaciteten för gränsförvaltning, bland annat genom att stärka deras sök- och räddningskapacitet till havs eller på land, genom välfungerande asyl- och mottagningssystem eller genom att underlätta frivilligt återvändande till tredjeländer eller integration av migranter⁴⁶.

EU:s samarbete med partnerländer på området migrationsstyrning kommer att fortsätta att säkerställa skyddet av migranternas och flyktingars rättigheter, bekämpa diskriminering och arbetskraftsexploatering och se till att deras grundläggande behov tillgodoses genom tillhandahållande av viktiga tjänster. Stödet kan också inriktas på att maximera migrationens positiva effekter och minska de negativa konsekvenserna för partnerländerna, till exempel genom att minska kostnaderna för penningöverföringar, minska kompetensflykten eller underlätta cirkulär migration.

Medlemsstaterna har en viktig roll när det gäller att tillhandahålla sådant praktiskt stöd, vilket framgår av det fruktbara samarbetet i kampen mot smuggling av migranter, där gemensamma utredningsgrupper drar nytta av de nationella förvaltningarnas praktiska sakkunskap.

EU bör använda alla verktyg som står till dess förfogande för att ge operativt stöd till de nya partnerskapen, bland annat genom ett kraftigt fördjupat engagemang från **EU-byråernas** sida. Frontex utökade befogenheter bör nu användas för att göra samarbetet med partner operativt. Samarbetet med västra Balkan, bland annat genom EU:s statusavtal med partnererna i västra Balkan, kommer att göra det möjligt för Frontex gränsbevakningstjänstemän att samarbeta med nationella gränsbevakningstjänstemän på ett partnerlands territorium. Frontex kan nu också ge praktiskt stöd för att utveckla partnerernas gränsförvaltningskapacitet och samarbeta med partner för att optimera frivilligt återvändande. Kommissionen kommer

⁴⁴ Denna breda strategi erkänns fullt ut i alliansen mellan EU och Afrika (En ny allians mellan Afrika och Europa för hållbara investeringar och arbetstillfällen, COM(2018) 643, 12.9.2018).

⁴⁵ Se avsnitt 5.

⁴⁶ Bland annat genom utplacering av europeiska sambandsmän för migration, som för närvarande är stationerade i tio tredjeländer. Ytterligare fyra är redo att utplaceras så snart covid-19-situationen tillåter det.

att fortsätta att uppmuntra avtal med EU:s grannländer⁴⁷. När det gäller asyl är de nuvarande möjligheterna att samarbeta med tredjeländer begränsade, men en välfungerande migrationshantering längs viktiga rutter är avgörande för både skydd och asyl- och återvändandeförfaranden. EU:s nya asylbyrå skulle kunna arbeta med kapacitetsuppbyggnad och operativt stöd till tredjeländer och stödja EU:s och medlemsstaternas vidarebosättningsprogram, med utgångspunkt i det befintliga samarbetet med FN-organ som FN:s flyktingkommissariat UNHCR och Internationella organisationen för migration.

6.5 Främjande av samarbete om återtagande och återanpassning

Arbetsområden som att skapa ekonomiska möjligheter, öka stabiliteten eller bekämpa smuggling av migranter kan minska antalet irreguljära inresor till EU och antalet personer som inte har rätt att stanna i EU. För dem som inte har rätt att stanna måste det dock finnas ett effektivt system för återvändande. Vissa av dessa kan använda sig av frivilliga återvändandealternativ, och detta bör stödjas proaktivt. För närvarande är en av de största luckorna i den europeiska migrationshanteringen svårigheten att på ett effektivt sätt återsända dem som inte utnyttjar detta alternativ. Ett nära samarbete med ursprungs- och transitländerna är en förutsättning för ett välfungerande system för återvändande, återtagande och återanpassning.

Medlemsstaternas åtgärder⁴⁸ i fråga om återvändande måste gå hand i hand med en ny satsning på att förbättra samarbetet om återtagande med tredjeländer, kompletterat med samarbete om återanpassning, för att säkerställa ett hållbart återvändande. Detta kräver först och främst ett fullt och effektivt genomförande av de tjugofyra befintliga **EU-avtalen och EU-arrangemangen** om återtagande med tredjeländer, slutförande av pågående återtagandeförhandlingar och, i förekommande fall, inledande av nya förhandlingar samt praktiska samarbetslösningar för att öka antalet faktiska återvändanden.

Dessa diskussioner bör ses mot bakgrund av EU:s och medlemsstaternas alla olika strategier, verktyg och instrument som kan utnyttjas tillsammans på ett strategiskt sätt. Ett första steg togs genom att det i viseringskodexen infördes en koppling mellan samarbete om återtagande och utfärdande av viseringar⁴⁹. På grundval av information från medlemsstaterna kommer kommissionen minst en gång om året att bedöma **tredjeländers samarbetsnivå i fråga om återtagande** och rapportera till rådet. Varje medlemsstat kan också underrätta kommissionen om den ställs inför stora och ihållande praktiska problem i samarbetet med ett tredjeländ och återtagande, vilket kommer att leda till en ad hoc-bedömning. Efter en bedömning kan kommissionen föreslå att restriktiva viseringsåtgärder ska tillämpas, eller vid gott samarbete föreslå gynnsamma viseringsåtgärder.

Viseringspolitiken kan också användas för att begränsa **ogrundade asylansökningar** från viseringsfria länder, med tanke på att nästan en fjärdedel av asylansökningarna lämnades in till medlemsstaterna av sökande som kan resa in i Schengen+-området utan visering. Mer samarbete och informationsutbyte skulle bidra till att upptäcka missbruk av viseringar. **Upphävandemekanismen för viseringar** möjliggör en systematisk bedömning av viseringsfria länder utifrån kriterier som inbegriper risker för irreguljär migration och orgrundade asylansökningar. Detta kan i slutändan leda till att tredjeländer stryks från den viseringsfria förteckningen.

⁴⁷ Statusavtal har förhandlats fram med alla länder på västra Balkan (utom Kosovo). Statusavtalen med Albanien, Montenegro och Serbien har redan undertecknats och trätt i kraft, medan avtalen med Nordmakedonien och Bosnien och Hercegovina ännu inte har undertecknats.

⁴⁸ Se avsnitt 2.5.

⁴⁹ Förordning (EG) nr 810/2009 i dess ändrade lydelse.

För att uppnå det mål som Europeiska rådet⁵⁰ satt upp att **mobilisera relevanta strategier och verktyg** måste de gemensamma ansträngningarna drivas vidare. Därför innehåller förslaget till förordning om asyl- och migrationshantering en möjlighet för kommissionen att, när den rapporterar till rådet om läget i samarbetet om återtagande, identifiera ytterligare effektiva åtgärder som kan uppmuntra och förbättra samarbetet för att underlätta återvändande och återtagande, även på andra politikområden av intresse för tredjeländer⁵¹, samtidigt som hänsyn tas till unionens övergripande intressen och förbindelser med tredjelandet. Här kommer ett nära samarbete med den höga representanten att vara viktigt. Kommissionen, den höga representanten och medlemsstaterna bör se till att framsteg i fråga om återtagande åtföljer framsteg på andra områden inom ramen för partnerskapen. Detta skulle kräva mer samordning och flexibilitet i lagstiftnings-, politik- och finansieringsinstrument som sammanför åtgärder på både EU- och medlemsstatsnivå.

En viktig del av den framtida **strategin för frivilligt återvändande och återanpassning** kommer att bestå i att fastställa nya strategier i tredjeländer och skapa bättre kopplingar till andra utvecklingsinitiativ och nationella strategier för att bygga upp tredjeländers kapacitet och egenansvar. Ett effektivt genomförande av strategin kommer att kräva ett nära samarbete med Frontex inom ramen för dess förstärkta mandat för återvändande och som en del av det gemensamma EU-systemet för återvändande.

6.6 Skapa lagliga vägar till Europa

Säkra kanaler för att erbjuda skydd till behövande gör det mindre lockande att inleda farliga resor för att nå Europa och är också ett uttryck för solidaritet med tredjeländer som tar emot flyktingar. Laglig migration kan gynna vårt samhälle och ekonomin. Medlemsstaterna behåller rätten att fastställa inresekvoter för personer som kommer från tredjeländer för att söka arbete, men EU:s gemensamma migrationspolitik måste återspegla integrationen av EU:s ekonomi och det ömsesidiga beroendet mellan medlemsstaternas arbetsmarknader. Därför måste EU:s politik främja lika villkor mellan de nationella arbetsmarknaderna som migrationsdestinationer. Den bör också hjälpa medlemsstaterna att använda sitt medlemskap i EU som en tillgång för att locka till sig begävnigar.

Vidarebosättning är ett beprövat sätt att ge skydd åt de mest utsatta flyktingarna. Under de senaste åren har vidarebosättningen till EU redan ökat avsevärt, och detta arbete bör skalas upp ytterligare. Kommissionen rekommenderar att det tillfälliga systemet med omkring 29 500 vidarebosättningsplatser som redan genomförs av medlemsstaterna formaliseras och att det täcker en tvåårsperiod, 2020–2021⁵² (på grund av covid-19-pandemin kommer det inte att vara möjligt att verkställa alla utfästelser om vidarebosättning under 2020). För att säkerställa en smidig fortsättning av EU:s vidarebosättningsinsatser efter 2021 och för att bekräfta EU:s globala ledarskap när det gäller vidarebosättning kommer kommissionen att uppmana medlemsstaterna att göra utfästelser från och med 2022. Detta kommer att stödjas av EU-budgeten och omfatta kompletterande vägar till skydd, t.ex. program för inresa av humanitära skäl samt åtgärder som studie- eller arbetsrelaterade program. EU kommer också att stödja medlemsstater som vill inrätta **ideella eller privata sponsorprogram** genom finansiering, kapacitetsuppbyggnad och kunskapsutbyte, i samarbete med det civila samhället, i syfte att utveckla en europeisk modell för ideell sponsring, som kan leda till bättre integrationsresultat på längre sikt.

⁵⁰ Europeiska rådets slutsatser av den 18 oktober 2018.

⁵¹ EU:s humanitära bistånd ges i enlighet med principerna om humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende.

⁵² Kommissionens rekommendation om lagliga vägar till skydd i EU: att främja vidarebosättning, inresa av humanitära skäl och andra kompletterande vägar, C(2020) 6467, 23.9.2020.

EU samarbetar också med sina partnerländer om lagliga vägar till Europa som en del av migrationspartnerskapen, vilket banar väg för samarbete om system som matchar människor, kompetens och arbetsmarknadens behov genom laglig migration. Samtidigt bör utvecklingen av lagliga vägar bidra till att minska den irreguljära migrationen som ofta leder till odeklarerat arbete och arbetskraftsexploatering i EU. Kommissionen kommer att stärka stödet till medlemsstaterna för att öka den lagliga migrationen tillsammans med partnerländerna som ett positivt incitament och i linje med EU:s behov av kompetens och arbetsmarknadens behov, samtidigt som medlemsstaternas befogenheter respekteras fullt ut.

EU har uppnått goda resultat när det gäller program för rörlighet på arbetsmarknaden. Pilotprojekt för laglig migration⁵³ har visat att EU genom riktat stöd kan hjälpa medlemsstaterna att genomföra program som tillgodoser arbetsgivarnas behov. EU har också öppnat Erasmus+ och yrkesutbildning för tredjelandsmedborgare och erbjudit stöd för mobilisering av diasporan. De befintliga programmens räckvidd och ambitionsnivå är dock fortfarande begränsade.

En förstärkt och mer övergripande strategi⁵⁴ skulle erbjuda samarbete med partnerländer och bidra till att främja ömsesidigt fördelaktig internationell rörlighet. Kommissionen kommer därför att inleda **talangpartnerskap** i form av ett ökat åtagande att stödja laglig migration och rörlighet med viktiga partner. De bör lanseras först i EU:s grannskap, västra Balkan och i Afrika, med sikte på att utvidga dem till andra regioner. Dessa kommer att tillhandahålla en övergripande politisk ram för EU samt ekonomiskt stöd till samarbete med tredjeländer, för att bättre matcha behoven av arbetskraft och kompetens i EU, samt utgöra en del av EU:s verktygslåda för att engagera partnerländer på ett strategiskt sätt i migrationsfrågor. Ett starkt engagemang från medlemsstaternas sida kommer att vara avgörande, liksom deltagande av den privata sektorn och arbetsmarknadens parter samt partnerländernas egenansvar. Kommissionen kommer att anordna en högnivåkonferens med medlemsstaterna och viktiga EU-intressenter för att lansera talangpartnerskapen.

Talangpartnerskapen bör vara inkluderande och bygga upp ett starkt samarbete mellan berörda institutioner (t.ex. arbetsmarknads- och utbildningsministerier, arbetsgivare och arbetsmarknadens parter, utbildningsanordnare och diasporagrupper). Kommissionen kommer att stimulera detta samarbete genom särskild uppsökande verksamhet och bygga upp ett nätverk av berörda företag.

Talangpartnerskapen kommer att utgöra en enhetlig ram för att mobilisera EU:s och medlemsstaternas verktyg. EU-finansieringskanaler på området yttre förbindelser, inrikes frågor, forskning och utbildning (Erasmus+) skulle kunna bidra. Partnerskapen skulle kombinera direkt stöd till rörlighetsprogram för arbete eller utbildning med kapacitetsuppbyggnad på områden som arbetsmarknadsinformation eller kompetensinventering, yrkesutbildning, återanpassning av återvändande migranter och mobilisering av diasporagrupper. Ett större fokus på utbildning skulle bidra till att stödja och stärka investeringarna i lokal kompetens.

Som en del av den övergripande strategin för migration och rörlighet kan viseringsåtgärder fungera som ett positivt incitament i samarbetet med tredjeländer. Ett fullständigt

⁵³ Åtta medlemsstater deltar för närvarande i sex sådana projekt tillsammans med Egypten, Marocko, Tunisien, Nigeria och Senegal. Viktiga teman är rörlighet för IKT-experter, möjligheter till studier och praktik i Europa och förstärkning av tredjeländers förmåga att hantera migration och stödja återanpassning.

⁵⁴ Detta skulle vara i linje med de globala kompetenspartnerskapen, bilaterala avtal genom vilka ett destinationsland direkt involveras i skapandet av humankapital bland potentiella migranter i ursprungslandet före migrationen.

genomförande av den nyligen reviderade **viseringskodexen**⁵⁵ och ytterligare insatser för viseringslättnader med tredjeländer kommer att skapa större konsekvens och bör uppmuntra till rörlighet för kortare vistelse, inbegripet studentutbyten. Rörlighet för kortare vistelse skulle kunna komplettera andra lagliga vägar för att förbättra samarbetet med tredjeländer i tidigare led (t.ex. genom att hejda irreguljära migrationsströmmar).

Nyckelåtgärder

Kommissionen kommer att göra följande, och vid behov i nära samarbete med den höga representanten och medlemsstaterna:

- Omedelbart inleda arbetet med att utveckla och fördjupa skräddarsydda, omfattande och balanserade dialoger och partnerskap om migration med ursprungs- och transitländer, kompletterat med engagemang på regional och global nivå.
- Skala upp stödet för att hjälpa behövande och deras värdsamhällen.
- Öka stödet för ekonomiska möjligheter och ta itu med de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration.
- Stärka migrationens plats i programplaneringen för de nya instrumenten i nästa fleråriga budgetram.
- Säkerställa ett fullt och effektivt genomförande av EU:s befintliga avtal och arrangemang för återtagande och undersöka alternativ för nya sådana.
- Använda viseringskodexen för att uppmuntra och förbättra samarbetet för att underlätta återvändande och återtagande samt arbeta genom förordningen för asyl- och migrationshantering när den har införts.
- Gå vidare med rekommendationen om lagliga vägar till skydd i EU, inbegripet vidarebosättning.
- Utveckla EU:s talangpartnerskap med viktiga partnerländer för att underlätta laglig migration och rörlighet.

Europaparlamentet och rådet bör

- snabbt slutföra förhandlingarna om ramförordningen om vidarebosättning och inresa av humanitära skäl.

7. ATT LOCKA KOMPETENS OCH TALANG TILL EU

Det ligger i EU:s intresse att samarbeta med tredjeländer om lagliga migrationsvägar. Europa har en åldrande och minskande befolkning⁵⁶. De strukturella påfrestningar som detta förväntas skapa på arbetsmarknaden förvärras av bristen på specifik kompetens på olika platser och inom områden som hälsa, sjukvård och jordbruk. Att migranter som lagligen vistas i Europa bidrar till att minska bristen på kvalificerad arbetskraft och öka dynamiken på EU:s arbetsmarknad konstaterades i den nyligen uppdaterade **kompetensagendan för Europa**⁵⁷.

Det är nödvändigt att den inhemska arbetskraften aktiveras och vidareutbildas, men det räcker inte för att helt avhjälpa den nuvarande och förväntade bristen på arbetskraft och kompetens. Under 2018 utfärdade EU:s medlemsstater därför mer än 775 000 första

⁵⁵ Förordning (EG) nr 810/2009 i dess ändrade lydelse.

⁵⁶ Report on the Impact of Demographic Change, COM(2020) 241 av den 17 juni 2020 (inte översatt till svenska).

⁵⁷ Den europeiska kompetensagendan för hållbar konkurrenskraft, social rättvisa och motståndskraft, COM(2020) 274, 1.7.2020.

uppehållstillstånd för arbete till tredjelandsmedborgare⁵⁸. Arbetstagare från tredjeland fyller lediga platser inom ett flertal bristyrken i olika medlemsstater⁵⁹, däribland yrken som spelar en viktig roll för hanteringen av covid-19-krisen⁶⁰. I ett gemensamt uttalande med kommissionen framhävde näringslivets och arbetsmarknadens organisationer att migrerande arbetstagare kan få stor betydelse för den gröna och den digitala omställningen, genom att förse den europeiska arbetsmarknaden med nödvändig kompetens⁶¹. EU håller dock på att förlora den globala kapplöpningen om talanger⁶². Medan varje medlemsstat har rätt att själv besluta hur många som ska få flytta dit i anställningssyfte, skulle ett förbättrat EU-ramverk göra det lättare både för medlemsstater och näringsliv att locka till sig de talanger de söker.

Förutom att ingå talangpartnerskap är det viktigt att slutföra reformen av **EU:s blåkortsdirektiv** för att locka högkvalificerade talanger⁶³. Kommissionen är medveten om att arbetsmarknadsläget skiljer sig mycket åt mellan olika medlemsstater och att medlemsstaterna efterfrågar flexibilitet för att kunna behålla de nationella system som utformats för deras specifika behov. Samtidigt måste reformen leda till verkligt europeiskt mervärde när det gäller att locka till sig kompetens, vilket görs genom ett effektivt och flexibelt instrument som är gemensamt för hela EU. För detta krävs mer inkluderande inresevillkor, förstärkta rättigheter, snabbare och mer flexibla förfaranden, förbättrade möjligheter att resa och arbeta i andra medlemsstater och likvärdiga förutsättningar på nationell nivå och EU-nivå. Detta nya gemensamma EU-system bör erkänna yrkeskunnande på hög nivå och relevant erfarenhet. Det bör vara inkluderande och även omfatta exempelvis högkvalificerade personer som beviljats internationellt skydd, så att deras kompetens tas till vara och det blir lättare för dem att integreras i Europa. Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att snarast fullfölja förhandlingarna och är redo att arbeta för en kompromiss utifrån dessa förutsättningar.

Den internationella rörligheten bland studenter och forskare kan utöka tillgången på expertis för europeiska universitet och forskningsinstitut och på så sätt stödja omställningen till en grön och digital ekonomi. Fullt genomförande av det nyligen ändrade **direktivet om studerande och forskare**⁶⁴ är nödvändigt för att göra det enklare och mer attraktivt att komma till EU och flytta mellan medlemsstater, vilket främjar spridningen av kunskap. Talangpartnerskapen kan också ge direkt stöd till program som underlättar studenters och forskares rörlighet.

EU:s rättsliga ram för laglig migration skulle kunna användas i större utsträckning än nu för att hantera Europas demografiska och migrationsrelaterade utmaningar⁶⁵. Ramverket har ett antal inbyggda brister (såsom fragmentering, EU-reglernas begränsade tillämpningsområde, brist på enhetlighet mellan olika direktiv samt komplexa förfaranden) som skulle kunna avhjälpas genom en rad åtgärder, från bättre verkställighet till ny lagstiftning.

⁵⁸ Eurostat (online data code: [migr_pop1ctz](#)). I grafen utelämnas data från Förenade kungariket.

⁵⁹ OECD (2018), "The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005-2015", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, nr 203, OECD Publishing, Paris.

⁶⁰ Den ungefärliga andelen migranter från tredjeländer på EU:s arbetsmarknad inom olika yrken (2018 års siffror): 6 % av sjukvårdspersonal, 14 % av personliga assistenter, 10 % av avfallshanterare, 16 % av lantarbetare (exklusive säsongsarbetare), 25 % av städare och assistenter och 27 % av köksbiträden.

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

⁶² Se exempelvis: *Recruiting immigrant workers: Europe*, OECD och EU (2016), OECD Publishing, Paris.

⁶³ COM(2016) 378 av den 7 juni 2016.

⁶⁴ Direktiv (EU) 2016/801.

⁶⁵ Se *Fitness check on EU legal migration legislation*, SWD(2019) 1055 av den 29 mars 2019 (inte översatt till svenska). Angående demografiska frågor, se även *Demographic Scenarios for the EU – Migration, Population and Education* (Europeiska kommissionen, 2019).

Kommissionen kommer till en början att se till att det nuvarande regelverket genomförs fullständigt och effektivt, genom att intensifiera samarbetet och dialogen med medlemsstaterna.

Dessutom kommer kommissionen att lägga fram tre nya åtgärds paket för att avhjälpa de främsta bristerna och locka hit de talanger som EU behöver. Det bör bli enklare för tredjelandsmedborgare med olika nivåer av yrkeskunskap att få inresetillstånd för arbete i EU, samt att flytta inom EU.

- **Direktivet om varaktigt bosatta personer**⁶⁶ ska ses över, då det för närvarande är underutnyttjat och inte ger en verklig rätt till rörlighet inom EU. Målet är att skapa en verklig EU-status för varaktigt bosatta, vilket framför allt ska uppnås genom att stärka rätten för dessa personer att flytta och arbeta i andra EU-länder.
- **Direktivet om ett kombinerat tillstånd**⁶⁷ ska ses över, då det inte har förenklat förfarandet för att utfärda inresetillstånd till arbetstagare från tredjeländer i avsedd utsträckning. Olika sätt att förenkla lagstiftningen och förtydliga dess omfattning ska utredas, däribland inresevillkor och bosättningsvillkor för låg- och medelkvalificerade arbetstagare.
- Möjligheten att skapa en **EU-talangreserv** ska undersökas ytterligare – en europeisk plattform för internationell rekrytering, där kvalificerade tredjelandsmedborgare kan uttrycka sitt intresse för att flytta till EU, och migrationsmyndigheter och arbetsgivare kan finna den expertis de har behov av⁶⁸.

Kommissionen har också inbjudit till **samråd om hur EU ska locka till sig kompetens och talang** för att identifiera ytterligare områden där EU:s ramverk kan förbättras, eventuellt genom ny lagstiftning. Kommission vill få in förslag på hur EU kan förstärka sin attraktionskraft, underlätta kompetensmatchningen och förbättra skyddet av migrerande arbetstagare från exploatering. Inom ramen för detta samråd kommer kommissionen att fortsätta dialogen om alla dessa initiativ med näringslivet och arbetsmarknadens organisationer. Resultaten kommer att påverka utformningen av EU:s talangreserv och fungera som underlag för kommissionens beslut om vilka andra initiativ som krävs för att hantera långsiktiga utmaningar inom detta område.

Nyckelåtgärder

Kommissionen kommer att göra följande:

- Öppna diskussioner om nästa steg för laglig migration genom ett offentligt samråd.
- Lägga fram ett förslag till paket om kompetenser och talanger, med en översyn av direktivet om varaktigt bosatta personer och direktivet om ett kombinerat tillstånd, samt en analys av olika alternativ för att utveckla en talangreserv för EU.

Europaparlamentet och rådet bör genomföra följande:

- Slutföra förhandlingarna om EU:s blåkortsdirektiv.

8. ATT STÖDJA INTEGRATION FÖR ATT SKAPA MER INKLUDERANDE SAMHÄLLEN

⁶⁶ Direktiv 2003/109/EG.

⁶⁷ Direktiv 2011/98/EU.

⁶⁸ För information om OECD:s arbete inom detta område, se: *Building an EU Talent Pool - A New Approach to Migration Management for Europe*, 2019.

Ett tecken på ett välfungerande och rättvist system för att hantera migration är att alla som lagligen befinner sig i EU kan ta del av och bidra till välfärden, välståndet och sammanhållningen i det europeiska samhället. År 2019 var nästan 21 miljoner tredjelandsmedborgare lagligen bosatta i EU⁶⁹. Lyckad integration gynnar såväl migranterna som de lokalsamhällen där de integreras och främjar sammanhållning och ekonomisk dynamik. Det finns många positiva exempel på hur Europa har lyckats hantera migration och mångfald genom att bygga öppna och resilienta samhällen. Men trots detta tampas alltför många människor med migrantbakgrund fortfarande med utmaningar som arbetslöshet, brist på möjligheter till vidareutbildning eller yrkesutbildning och begränsad social interaktion. Till exempel var sysselsättningsutsikterna 2019 i åldersgruppen 20–64 år betydligt lägre bland tredjelandsmedborgare (60 procent) än värdlandets medborgare (74 procent). Detta får befolkningen att ifrågasätta hur snabbt eller djupt integrationen har gått, vilket är en legitim anledning att vidta politiska åtgärder.

Integrering av migranter och deras familjer är därför en viktig del av det bredare EU-arbetet för att främja social delaktighet. Medan integrationspolitik i första hand är medlemsstaternas ansvar, har EU ökat stödet till medlemsstater och andra relevanta intressenter sedan 2016 års handlingsplan antogs⁷⁰. Det europeiska integrationsnätverket arbetar för att stärka samarbete och ömsesidigt kunskapsutbyte mellan nationella myndigheter med ansvar för integration. EU har också fördjupat samarbetet med lokala och regionala myndigheter och civilsamhället och har ingått nya partnerskap med näringsliv och arbetsmarknadens parter.⁷¹ Kommissionen och arbetsmarknadens parter blåste nyligen nytt liv i det europeiska partnerskapet för integration för att ge flyktingar möjlighet att integreras på den europeiska arbetsmarknaden⁷². Den utökade dialogen och det framtida samarbetet bör stärka vår förmåga att locka hit den kompetens vår ekonomi behöver.

Arbetet måste nu fördjupas för att alla ska få en meningsfull möjlighet att delta i vår ekonomi och vårt samhälle. Som en del av prioriteringsområdet ”främjande av vår europeiska livsstil” kommer kommissionen att anta en **handlingsplan för integration och inkludering för 2021–2024**. Integrationen av migranter och deras familjer är en av de viktigaste frågorna i denna. Handlingsplanen kommer att ge strategisk vägledning, ange konkreta åtgärder för att främja inkludering av migranter och skapa bredare social sammanhållning, sammanföra relevanta intressenter och lyfta fram den viktiga roll som regionala och lokala aktörer spelar. Den kommer att utnyttja alla relevanta strategier och verktyg som skapats inom områden som social delaktighet, sysselsättning, utbildning, hälsa, jämställdhet, kultur och sport, och ange det sätt på vilket integration av migranter bör inkluderas i åtgärderna för att nå EU:s mål inom respektive politikområde. Att se till att migranter till fullo omfattas av den europeiska pelaren för sociala rättigheter är ett viktigt mål. Planen tar hänsyn till det faktum att det ofta är lika svårt för personer med migrantbakgrund att integreras (vare sig de själva eller exempelvis deras föräldrar har invandrat) som det är för tredjelandsmedborgare. Åtgärderna är utformade för att ge direkt stöd till dem som arbetar på fältet och för att följa migranter och deras familjer hela vägen mot framgångsrik integration och social delaktighet. Kommissionen genomför nu samråd med alla berörda parter inklusive medborgare och migranter om möjliga åtgärder för att främja integration och social delaktighet för migranter och EU-medborgare med migrantbakgrund.

⁶⁹ Källhänvisning för statistiken i detta stycke: Eurostat. Data från Förenade kungariket har utelämnats.

⁷⁰ COM(2016) 377 final av den 7 juni 2016.

⁷¹ Initiativen om [europeiska partnerskap för integration](#) och [Arbetsgivare för integration](#), stöd till Regionkommitténs initiativ [Städer och länder för integration](#).

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

För att säkra migranternas möjlighet att delta aktivt i utformningen av EU:s migrationspolitik är kommissionen i färd med att skapa en informell expertgrupp som ska behandla migranternas perspektiv. Ett av dess första uppdrag blir att bidra till arbetet med handlingsplanen för integration och inkludering. Gruppen kommer även att kunna bidra med råd och expertis vad gäller utformning och genomförande av andra initiativ från kommissionen som rör migration och asyl.

Nyckelåtgärder

Kommissionen kommer att göra följande:

- Anta en övergripande handlingsplan för integration och inkludering för 2021–2024.
- Arbeta med arbetsmarknadens parter inom ramen för det förnyade europeiska partnerskapet för integration, och undersöka om samarbetet kan utvidgas till att omfatta arbetskraftsmigration.

9. NÄSTA STEG

Den nya migrations- och asylpakten beskriver den helhetssyn som krävs för att göra Europas migrationshantering rättvis, effektiv och hållbar. EU måste nu visa sin vilja att genomföra denna nya pakt. Det enda sättet att förhindra en upprepning av det som skedde i Moria tidigare denna månad är att skapa ett system som matchar utmaningarnas omfattning. Ett gemensamt europeiskt ramverk för migrationshantering är det enda sätt vi kan uppnå resultat. Genom att sammanföra olika politikområden på detta sätt skapas klarhet och frambringas resultat, vilket krävs för att allmänheten ska kunna lita på att EU:s åtgärder är både effektiva och humana.

En förutsättning för att systemet ska ge resultat är att alla nödvändiga redskap finns på plats. Med andra ord behövs en stark rättslig ram som skapar tydlighet och fokus och främjar ömsesidig tillit, med hållfasta och rättvisa regler både för dem som behöver internationellt skydd och dem som inte har rätt att stanna. Vidare krävs att hanteringen av migration får en central roll i EU:s ömsesidigt gynnsamma partnerskap med tredjeländer. Ett intelligent förhållningssätt till laglig migration är nödvändigt för att fylla såväl det ekonomiska behovet av talanger som det samhälleliga behovet av integration. Arbetet kommer också att kräva en budget som motsvarar storleken på de gemensamma skyldigheterna och fördelarna av EU:s migrationspolitik, såväl inom som utanför EU.

Slutligen kommer det att kräva engagemang från alla sidor. Därför har den nya pakten utformats på basis av noggranna samråd med Europaparlamentet och rådet, medlemsstaterna och berörda parter. Den är utformad för att ge resultat utan att kompromissa med våra värderingar. Enligt kommissionens uppfattning skapar pakten balans mellan olika intressen och behov, och förtjänar därför allas stöd. Kommissionen uppmanar nu Europaparlamentet och rådet till handling. Ett första steg bör vara att nå en gemensam överenskommelse om den nya solidaritetsmekanismen liksom de nya inslagen av ansvarsfördelning i form av screening och gränsförfaranden senast i slutet av detta år, varpå lagstiftningspaketet bör antas i sin helhet så snart som möjligt. Genom att arbeta tillsammans kan och måste EU snarast inrätta en verkligt gemensam migrations- och asylpolitik.