



Strasbourg, den 11.3.2014
COM(2014) 154 final

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

Vejen frem mod et åbent og sikkert Europa

{SWD(2014) 63 final}

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

Vejen frem mod et åbent og sikkert Europa

INDLEDNING

Den politiske udvikling har i de seneste fem år haft kurs mod et mere åbent og sikkert Europa. I juni 2014 vil Det Europæiske Råd fastsætte de strategiske retningslinjer for den videre udvikling af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

I erkendelse af fælles udfordringer kræver en fælles europæisk indsats, vil Rådet kunne bygge videre på de betydelige fremskridt, som er gjort i kølvandet på Stockholmprogrammets ambitiøse mål fra 2009. Siden da er der langt om længe opnået enighed om et fælles europæisk asylsystem, som indfører bedre vilkår for personer med behov for beskyttelse. Schengenområdet – et af de mest populære resultater, der er opnået med det europæiske projekt – er blevet styrket. De lovlige migrationskanaler er blevet styrkede, og der er indført mere præcise betingelser for indrejse og ophold og et fælles sæt rettigheder for migranter. Der er sket omfattende ændringer af den fælles visumpolitik, som har gjort det lettere for lovlige rejsende at rejse ind i EU og bidrage til den økonomiske vækst. Visumkravene for flere lande er blevet afskaffet.

Med hensyn til sikkerhedsområdet har lovgivning og det praktiske samarbejde medført en række fælles værktøjer, der skal være med til at beskytte europæiske samfund og økonomier mod alvorlig og organiseret kriminalitet. Større samarbejde på retshåndhævelsesområdet har spillet en væsentlig rolle for håndteringen af fælles trusler, bl.a. menneskehandel, terrorisme, it-kriminalitet og korruption.

Der er ligeledes etableret en ramme for EU's eksterne migrations- og asylpolitik, som gør det muligt for EU at deltage i et omfattende samarbejde med nabostater og tredjelande og bidrage til FN's og medlemsstaternes igangværende initiativer inden for migration og udvikling.

Selv om der er sket betydelige fremskridt siden Stockholmprogrammet, er arbejdet på ingen måde slut. Der skal stadig gøres meget for at sikre den fuldstændige gennemførelse og håndhævelse af eksisterende instrumenter. Asyllovgivningen skal gennemføres på en sammenhængende måde. Regelkomplekset for en fælles migrationspolitik er endnu ikke færdiggjort, og der er brug for en yderligere indsats på integrationsområdet. Det er vigtigt at tackle de sikkerhedsmæssige spørgsmål, og i den forbindelse er der et klart behov for at intensivere retshåndhævelsessamarbejdet mellem medlemsstater og EU-agenturer. Overvågning og evaluering af, hvor effektive lovgivningen og politikkerne er, skal gøres til en integreret del af den politiske proces.

EU og medlemsstaterne vil også stå over for nye udfordringer. Europa er del af en globaliseret verden med mange forbindelser på kryds og tværs, og en større international mobilitet er forventet. Flere og flere vil ønske at komme til Europa – nogle midlertidigt, såsom turister, studerende og tjenesteleverandører, mens andre kommer på en mere permanent basis for at arbejde eller søge beskyttelse. EU vil blive konfronteret med demografiske ændringer, urbanisering, stadig mere forskelligartede samfund og manglende arbejdskraft. Det vil være afgørende at optimere de fordele, som politikkerne for indre anliggender kan bidrage med i forhold til at fremme økonomisk vækst og tiltrække personer med de rette kvalifikationer samt lovlige rejsende til Europa.

Europa vil også skulle tackle konsekvenserne af manglende stabilitet i mange dele af verden og især i de umiddelbare nabolande. Hændelser som det arabiske forår og den nuværende

krise i Syrien kræver en hensigtsmæssig og koordineret håndtering af de blandede migrationstilstrømninger, og der skal gøres mere for at undgå, at der sker flere tragedier i Middelhavet.

Den teknologiske udvikling er på fremmarch, og det skaber nye muligheder for økonomisk vækst og vender op og ned på befolkningens måde at forbinde sig og relatere til hinanden på. Disse ændringer giver også nye udfordringer på sikkerhedsområdet. It-kriminalitet er et voksende problem, menneskehandel bliver mere og mere sofistikeret, organiseret kriminalitet på tværs af landegrænser dukker op i nye former, og terrorisme er stadig en trussel mod sikkerheden. Vi skal udnytte teknologiske innovationer og videnskab, da disse kan bidrage til imødegåelsen af disse risici. Det er vigtigt, at EU fortsat udnytter de værktøjer, som har afgørende betydning for sikkerhedsberedskab og modstandskraft, navnlig forsknings- og udviklingsprogrammet Horisont 2020.

I en verden, hvor vi bliver mere og mere indbyrdes afhængige, er det vigtigt at forankre indre anliggender i EU's overordnede udenrigspolitik og derved muliggøre styrket dialog og samarbejde med tredjelande. Overensstemmelse og sammenhæng med den eksterne politik vil bidrage til at foregribe problemer, at nå EU's mål bedre, fremme de europæiske værdier og opfylde de internationale forpligtelser på menneskerettighedsområdet.

Disse strategiske overvejelser sker på et tidspunkt, hvor Europa gradvist er på vej ud af en økonomisk og social krise, der har sat sine spor og efterladt os med en arbejdsløshed, der stadig er høj, og gjort vores samfund mere sårbare og modtagelige over for fremmedhad. Det er under disse omstændigheder, at de politiske ledere skal gribe ind for at sikre et åbent og sikkert Europa, hvor de grundlæggende rettigheder er garanteret, med udgangspunkt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som skal overholdes af EU's institutioner ved vedtagelse og gennemførelse af lovgivning og af medlemsstaterne, når de handler inden for EU-rettens anvendelsesområde. Politikker vedrørende indre anliggender fremmer og beskytter de europæiske værdier og giver borgere mulighed for at leve deres liv i sikkerhed og nyde godt af den rige mangfoldighed, der er i vores samfund.

I forbindelse med udarbejdelsen af denne meddelelse har Kommissionen foretaget høringer af en bred vifte af interessenter og andre interesserede parter, navnlig konferencen "Open and Safe Europe: What's next?", der blev afholdt for interessenter den 29. og 30. januar 2014, og via en offentlig høring, der fik mange bidrag. Der har ligeledes været diskussioner om EU's fremtidige politikker i Europa-Parlamentet, Rådet, Regionsudvalget og EU-agenturernes bestyrelser.

Debatten om politikkerne vedrørende indre anliggender skal være faktabaseret. I det øjemed indeholder arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som er vedlagt som bilag til denne meddelelse, udvalgte statistiske oplysninger, der har relevans for disse overvejelser.

POLITISKE PRIORITETER

1. EN EFFEKTIV MIGRATIONS- OG MOBILITETSPOLITIK

Demografiske ændringer, især den faldende erhvervsaktive befolkning i Europa, kombineret med den betydelige mangel på kvalificeret arbejdskraft i visse sektorer (navnlig inden for teknik, it og sundhedspleje) hindrer EU's produktivitet og dermed den økonomiske genopretning. En stadig stigende konkurrence om færdigheder og talenter på globalt niveau påvirker arbejdsmarkedet i mange medlemsstater og vil være en afgørende faktor for Europas økonomiske velstand i det kommende årti.

I de sidste 15 år har EU fulgt en sektorbaseret tilgang til lovlig migration. Det har resulteret i et fælles regelkompleks, der regulerer adgangen for visse kategorier af personer, anerkender

rettigheder, og sanktionerer overtrædelser. Regelkomplekset har også skabt grobund for et fælles engagement i medlemsstaterne, hvad angår integration og tilbagesendelse. Tiden er nu inde til at konsolidere alt dette i en fælles EU-migrationspolitik, der er mere sammenhængende, og som også tager hensyn til de kort- og langsigtede økonomiske behov.

1.1. Maksimering af fordelene ved migration og integration

Europa har behov for en velforvaltet migrationspolitik, som effektivt bidrager til Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. Det er vigtigt, at Europa kan tiltrække nye talenter og konkurrere på verdensplan. Synergier med andre politiske områder spiller en stor rolle. EU bør sikre, at der er sammenhæng, f.eks. mellem migrations- og beskæftigelses-, uddannelses-, udviklings- og handelspolitik, og sørge for, at højkvalificerede fagfolk, der leverer tjenesteydelser, kan komme hertil i kortere perioder. Det at tiltrække og fastholde internationale studerende og fremme uddannelse blandt lovligt bosiddende migranter vil være med til at sikre de nødvendige kvalifikationer for EU's arbejdsmarked i fremtiden.

For bedre at kunne identificere de økonomiske sektorer og erhverv, hvor der er rekrutteringsvanskeligheder eller mangel på kvalifikationer, bør der foretages en fælles behovsvurdering gennem strukturerede dialoger med medlemsstater, virksomheder og fagforeninger vedrørende efterspørgslen efter arbejdskraftmigration og handelsrelateret mobilitet. I lyset af medlemsstaternes forskellige behov vil det være nyttigt at indføre en koordineringsplatform på EU-niveau for at sikre, at migration og mobilitet får en positiv indvirkning på EU's økonomi.

Foranstaltninger, der maksimerer potentialet ved migranter, som allerede opholder sig lovligt i medlemsstaterne, bør tilsvarende styrkes, da beskæftigelsesfrekvensen blandt disse migranter i øjeblikket er et godt stykke under gennemsnittet, og mange af dem oplever social udstødelse i større omfang. De eksisterende jobmatchingmekanismer som Eures og EU-oversigten over kvalifikationer bør forbedres yderligere og udvides til at omfatte tredjelandstatsborgere. Foranstaltninger forud for afrejsen kan være nyttige og bistå migranter med information, uddannelse og anerkendelse af kvalifikationer – men de bør ikke betragtes som en forudsætning for indrejse i EU. Migranternes iværksætterånd bør understøttes ved at sikre, at tilladelserne er stabile, og lette adgangen til oplysninger og muligheder for networking.

Der skal gøres en større indsats for at sikre overførsel af pensionsrettigheder og sociale rettigheder, bl.a. for at gøre det muligt for migrantarbejdere at overføre deres erhvervstilknyttede pensionsrettigheder på tværs af sektorer og lande, herunder også tredjelande, i samme omfang som EU's borgere.

For at tiltrække talenter bør EU endvidere fremme og forbedre anerkendelsen af udenlandske kvalifikationer og faglige færdigheder. Dette vil også medvirke til, at der bliver gjort god brug af de lovligt bosiddende migranternes færdigheder og kvalifikationer. Med henblik herpå kunne EU også indlede drøftelser med sine internationale partnere. Som en del af EU's tiltrækningssevne bør studerende og forskere kunne nyde godt af lettere og hurtigere visumprocedurer.

De nuværende EU-regler om indrejse for migranter og deres rettigheder skal gennemføres på en effektiv og sammenhængende måde i alle medlemsstater. En evaluering af den gældende lovgivning om lovlig migration vil kunne bidrage til at afsløre mangler, forbedre sammenhængen og vurdere virkningerne af de eksisterende regler. Der kan træffes yderligere foranstaltninger for at kodificere og strømline de materielle adgangskrav og tredjelandstatsborgernes rettigheder. Det vil være et skridt mod et "fælles migrationsområde", der tager sigte på at lette tredjelandstatsborgernes mobilitet inden for EU, bl.a. gennem gensidig anerkendelse af nationale tilladelser.

Europa er et mangfoldigt samfund, hvor det er en konstant udfordring at sikre integration. For at øge den sociale samhørighed og høste det fulde udbytte af migration, bør indsatsen for at sikre effektiv integration af migranter på arbejdsmarkedet og i modtagersamfund styrkes. I disse bestræbelser bør der lægges større vægt på balance mellem kønnene og håndtering af det vigtige beskæftigelsesgab, der findes blandt kvindelige migranter. Der bør sikres retfærdig behandling og ikke-diskriminerende adgang til arbejdsmarkedet. Sårbare migranter, især kvinder, unge og uledsagede mindreårige, bør få målrettet støtte, og i overensstemmelse med FN's konvention om barnets rettigheder bør der i praksis anvendes en tilgang med fokus på "barnets tarv". Med udgangspunkt i det tidligere arbejde inden for integration bør man udpege vellykkede politikker og udbrede bedste praksis. Der er behov for yderligere arbejde i forbindelse med kapacitetsopbygning og inddragelse af lokale og regionale myndigheder, som har en central rolle i integrationspolitikkerne.

1.2. En troværdig tilgang til ulovlig migration og tilbagesendelse

Forebyggelse og begrænsning af ulovlig migration er en vigtig del af et velforvaltet migrationssystem. For at begrænse den ulovlige migration er der behov for en kombination af foranstaltninger. Ulovlig migration er ofte forbundet med menneskesmugling og menneskehandel og opstår, når arbejdsgivere tilbyder ulovlig beskæftigelse. Samarbejde med oprindelses- og transitlande er afgørende og bør være en integreret del af EU's eksterne aktioner, herunder udviklingssamarbejde.

Det næste skridt bør være en grundig evaluering af de nuværende regler om menneskesmugling. En ny omfattende EU-strategi vil give mulighed for at drage størst mulig nytte af eksisterende værktøjer, håndtere efterspørgslen efter ulovlig migration og tackle involverede kriminelle organisationer. Der bør indføres flere forebyggende foranstaltninger, herunder oplysningskampagner i oprindelses- og transitlande, med henblik på at oplyse personer om de risici, der er forbundet med ulovlig migration.

EU vil fortsat prioritere frivillig tilbagevenden, og det bør overvejes at træffe EU-støttede foranstaltninger vedrørende frivillig tilbagevenden og reintegration, som kan gennemføres i tæt samarbejde med oprindelseslande, internationale organisationer og ngo'er.

Parallelt hermed skal EU fortsat samarbejde med tredjelande for at sikre den fulde anvendelse af eksisterende tilbagetagelsesforpligtelser i internationale aftaler, der er indgået med tredjelande, og som sikrer effektiv tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold i EU. EU bør overveje at indgå nye tilbagetagelsesaftaler med andre vigtige oprindelseslande og samtidig udnytte alle eksisterende muligheder i EU's eksterne forbindelser. EU bør fortsætte med at håndhæve tilbagesendelsespolitikken, der er baseret på fælles standarder, som sikrer en troværdig og human tilbagesendelse og respekterer den enkeltes grundlæggende rettigheder og værdighed.

2. SCHENGEN, VISUM OG YDRE GRÆNSER

2.1. Schengen

Oprettelsen af Schengenområdet, som giver borgerne mulighed for at rejse uden paskontrol, er et grundlæggende element i opbygningen af Europa. EU-borgerne rejser over 1,25 mia. gange årligt i forbindelse med turisme og forretninger eller for at besøge venner og familie i hele Europa uden hindringer ved de indre grænser. Udover at være populær blandt borgerne kan den frie bevægelighed skabe enorme fordele for den europæiske økonomi. Schengenområdet bør færdiggøres. En af de vigtigste prioriteter er en effektiv gennemførelse af de nyligt vedtagne ændringer af forvaltningen af Schengenområdet. Dette vil være med til at øge den gensidige tillid mellem Schengenlandene, forhindre misbrug og gøre EU i stand til

at reagere, når en medlemsstat ikke opfylder sine forpligtelser til at kontrollere sin del af de ydre grænser.

Der skal lægges særlig vægt på at sikre en problemfri drift af Schengeninformationssystemet (SIS II) for at beskytte sikkerheden og den frie bevægelighed for personer. Denne opgave er et af hovedansvarsområderne for EU's agentur for store systemer (eu-LISA), der blev etableret i 2012. Udover at sikre en effektiv drift af både nuværende og fremtidige it-systemer på området for indre anliggender bør eu-LISA i de kommende år søge at opnå synergier mellem de relevante EU-agenturer, for så vidt angår sikkerhed og udvikling af it-systemer.

2.2. Bedre gennemførelse af den fælles visumpolitik

Målet for visumpolitikken bør være at lette rejsemulighederne for lovlige rejsende og gøre Schengenområdet mere tiltrækkende for tredjelandstatsborgere samtidig med, at der opretholdes et højt sikkerhedsniveau. Det er i EU's interesse at være åbent for besøgende, der kan bidrage til økonomisk vækst. Det er tid til at færdiggøre den fælles visumpolitik ved at revidere Schengenvisumkodeksen for at sikre større indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes behandling af Schengenvisa og ved at fuldføre den globale indførelse af visuminformationssystemet (VIS). Et skift til et system, der i højere grad er baseret på en vurdering af enkeltpersoner end på nationalitet, kan tages op til overvejelse efter en evaluering af virkningerne af en sådan politik.

Vi bør fortsætte med at fremme konsulært samarbejde og informationsudveksling på lokalt niveau med det formål at sikre en mere harmoniseret og hurtig udstedelse af visa. Der bør tilskyndes til oprettelse af Schengenvisumcentre med henblik på at øge og rationalisere medlemsstaternes tilstedeværelse i tredjelande i forbindelse med indsamling og behandling af visumansøgninger.

En intelligent visumpolitik bør også omfatte regelmæssig revision af listen over lande med visumpligtige borgere. For at lette et tættere samarbejde mellem EU og partnerlande og fremme mellemfolkelige kontakter kan visumlempelsesaftaler tages op til overvejelse i tilfælde, hvor det endnu ikke er realistisk at indføre visumliberalisering. Den nuværende praksis, hvor der indgås tilbagetagelsesaftaler parallelt med en visumlempelsesaftale, har vist sig at være nyttig og bør fortsættes i fremtiden.

2.3. Integreret forvaltning af de ydre grænser

I årenes løb er der sket betydelige fremskridt mod en integreret forvaltning af EU's ydre grænser. Frontex's rolle blevet styrket takket være det reviderede mandat, og det har gjort det muligt at sikre bedre støtte til medlemsstater, der deltager i fælles operationer, og øge samarbejdet med tredjelande. Eurosur vil styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne og Frontex og derved bidrage til forvaltningen af de ydre grænser og bestræbelserne på at redde menneskeliv, især i Middelhavet. I overensstemmelse med EU's strategi for maritim sikkerhed bør samarbejde mellem maritime aktører også videreføres.

Men i lyset af det større antal mennesker, der kommer til EU, og den yderligere stigning, der forventes, især via fly, er det vigtigt, at EU arbejder hen imod en moderne og mere effektiv grænseforvaltning, som bygger på den nyeste teknologi. Lovlige rejsende bør få lettere adgang til Europa samtidig med, at grænsesikkerheden øges. Gennemførelse af "pakken om intelligente grænser", der består af et europæisk ind- og udrejsesystem og programmet for registrerede rejsende, bør derfor opprioriteres. Der kan overvejes nye tilgange til effektiv grænseforvaltning under hensyntagen til vurderingen af, om det er muligt at etablere et europæisk system af grænsevagter.

3. ET FÆLLES EUROPÆISK ASYLSYSTEM I PRAKSIS

EU kan i de kommende år, og i forbindelse med mulige stigninger i antallet af asylansøgere, komme til at stå over for store udfordringer vedrørende international beskyttelse. Komplekse og blandede migrantstrømme lægger pres på medlemsstaternes kapacitet i forhold til behandling af asylansøgninger, modtagelse og imødekommelse af sårbare gruppers behov samt integration af personer, som har et anerkendt behov for international beskyttelse.

3.1. Konsolidering af det fælles europæiske asylsystem

Lovgivningen for det fælles europæiske asylsystem er nu vedtaget. Den giver bedre adgang til asyl for personer med behov for beskyttelse, bedre modtagelsesforhold og hurtigere og mere pålidelige asylafgørelser. Der er nu behov for en effektiv og sammenhængende gennemførelse, som vil sætte medlemsstaterne i stand til at imødegå udfordringerne vedrørende international beskyttelse.

Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) vil spille en vigtig rolle i den forbindelse og være med til at forbedre kvaliteten af asylvurderinger og harmonisere praksis i EU, bl.a. ved også at overvåge kvaliteten af asylafgørelser og indsamle medlemsstaternes oplysninger om oprindelseslande (COI).

Der bør udarbejdes nye regler om gensidig anerkendelse af asylafgørelser mellem medlemsstater samt opstilles en ramme for overførsel af beskyttelse i overensstemmelse med traktatens mål om at skabe en ensartet status, som gælder i hele EU. Dette ville nedbringe hindringerne for bevægelighed inden for EU og gøre det lettere at overføre beskyttelsesrelaterede ydelser på tværs af interne grænser.

3.2. Ansvar og solidaritet

Ansvar og solidaritet skal gå hånd i hånd. Det betyder på den ene side, at medlemsstaterne fuldt ud skal overholde EU-rettens bestemmelser, og på den anden, at medlemsstaterne bør støtte andre medlemsstater, som har et midlertidigt højt pres på deres asylsystemer.

Flytning af personer, der nyder international beskyttelse, som har været et pilotprojekt på Malta i de seneste år, er en form for solidaritet, og det bør fremmes. En anden og ny form, som kan udvikles i de kommende år, er fælles behandling af asylansøgninger. Man bør også undersøge muligheden for at samle modtagelsessteder i tilfælde af nødsituationer for at sikre, at ingen lande overbebyrdes, mens andre har ledig kapacitet. Andre fremgangsmåder til at opnå en mere ligelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne imellem bør tages med i fremtidige overvejelser.

3.3. Forebyggelse og krisehåndtering

En mekanisme for tidlig varsling, beredskab og krisestyring er nu forankret i Dublinforordningen. En korrekt anvendelse af hver enkelt fase forudsætter, at medlemsstaterne i højere grad videregiver oplysninger til Kommissionen og EASO om den aktuelle situation og om eventuelle mangler, som vil kunne føre til en krise. Det betyder større dataindsamling og flere risikoanalyser baseret på oplysninger fra medlemsstaterne, EU's delegationer, EU-agenturer, internationale organisationer og andre kilder. Forebyggende foranstaltninger og beredskabsplaner bør anvendes for at afhjælpe mangler i medlemsstaternes asylsystemer.

For at styrke EU's beredskab til håndtering af massetilstrømning bør de gældende regler for midlertidig beskyttelse vurderes og om nødvendigt ændres, så de bliver et mere praktisk og fleksibelt instrument.

3.4. Håndtering af eksterne udfordringer og lovlig adgang til asyl i EU

Som en integreret del af EU's eksterne politikker bør man intensivere arbejdet for at fremme høje beskyttelsesstandarder i oprindelses- og transitlande og nedbringe af antallet af personer, der bevæger sig ud på farlige rejser over Sahara, Middelhavet og via andre ruter i håb om at nå Europa.

Det er nødvendigt at udvide anvendelsesområdet for de eksisterende regionale beskyttelsesprogrammer, som f.eks. i Nordafrika og Afrikas Horn, og vurdere behovet for at etablere nye programmer. Regionale beskyttelsesprogrammer bør lægge større vægt på at styrke de nationale myndigheders kapacitet til at tage sig af fordrevne befolkningsgrupper, herunder kapacitet til at modtage international bistand og fremme den positive indvirkning af flygtninge på lokalsamfund.

EU bør arbejde for at sikre en mere velordnet ankomst for personer med velbegrundede beskyttelsesbehov og mindske omfanget af menneskesmugling og menneskelige tragedier.

Med de nye midler, der er stillet til rådighed, bør EU i tæt samarbejde med EU's udviklingspolitik styrke sin indsats for genbosættelse, som fungerer som en langsigtet løsning for personer, der er udpeget af FN's højkommisær for flygtninge (UNHCR) som personer med behov for beskyttelse. EU's succes med genbosættelse har været forholdsvis beskeden frem til nu. Udviklingslandene tager stadig imod størstedelen af verdens flygtninge. Alle 28 medlemsstater bør udvise større solidaritet med disse værtslande og deltage i genbosættelsesaktiviteter og påtage sig større ansvar.

Procedurer for beskyttet indrejse – der gør det muligt at anmode om beskyttelse uden at foretage en potentielt dødelig rejse for at nå EU's grænser – kan bruges som supplement til genbosættelse, med udgangspunkt i en koordineret tilgang til humanitære visa og fælles retningslinjer. Der kan iværksættes en undersøgelse af, hvorvidt det muligt at indføre en fælles behandling af ansøgninger om beskyttelse uden for EU, uden at dette berører den nuværende ret til adgang til asylprocedurerne i EU.

4. YDERLIGERE STYRKELSE AF DEN SAMLEDE STRATEGI FOR MIGRATION OG MOBILITET (SSMM)

Foranstaltninger, der er truffet for at sikre frihed, sikkerhed og retfærdighed i Europa, bliver også påvirket af hændelser og udviklingen uden for EU. Politiske forandringer og ustabilitet, større velstandsforskelle og klimaforandringer er årsagen til både frivillig mobilitet i en større skala og tvangsfordrivelse, og det giver pres på EU's ydre grænser. EU skal forbedre samarbejdet med nabolande, både mod øst og mod syd, og lande i mere fjerntliggende områder for at tage fat på de grundlæggende årsager til ulovlig og tvungen migration. I den forbindelse bør EU fortsætte bistanden til oprindelses- og transitlandene for at styrke deres kapacitet til at forhindre ulovlig migration og bekæmpe menneskesmugling og menneskehandel, forbedre grænseforvaltningen samt asyl- og modtagelseskapaciteter.

For at få fuldt udbytte af SSMM-rammen og -instrumenterne er EU nødt til at styrke partnerskaberne med tredjelande inden for migration og mobilitet. Især mobilitetspartnerskaber kan spille en vigtig rolle i håndteringen af manglen på arbejdskraft og færdigheder i Europa samt fremme handelsrelateret mobilitet. Dialoger om visumliberalisering og forenkling af visumudstedelse til kortvarige ophold kan også være med til at sætte skub i den økonomiske vækst i EU og fremme udviklingen i tredjelande.

Det bør derfor have høj prioritet at forbedre virkningen af SSMM i tredjelande. Spørgsmål og prioriteter vedrørende eksterne forbindelser bør afspejles hensigtsmæssigt ved fastlæggelsen af mål og foranstaltninger. Samarbejdet mellem de forskellige aktører er af afgørende

betydning. Kapaciteten hos EU-Udenrigstjenesten, herunder EU's delegationer, bør udnyttes fuldt ud for til at sikre effektivitet og sammenhæng i EU's indsats.

Som led i EU's dagsorden for migration og udvikling bør der sættes fokus på at maksimere de udviklingsmæssige indvirkninger af syd-syd migrationen, strømline migrationspolitikken i nationale udviklings- og fattigdomsbekæmpelsesplaner, styrke sammenhængen i udviklingspolitikken samt fremme reintegrationsforanstaltningerne for hjemvendte migranter. Et sådan samarbejde om at sikre velforvaltet migration kan skabe betydelige udviklingsfordele i oprindelseslandene.

EU bør styrke sine forbindelser med nabolande gennem dialoger om migration, mobilitet og sikkerhed og gennem indgåelse og gennemførelse af mobilitetspartnerskaber. Det er nødvendigt at sikre den fulde gennemførelse af denne form for partnerskaber med Marokko (undertegnet i 2013) og Tunesien (undertegnet i 2014). EU bør fortsætte sit engagement i regionale dialogprocesser om migration og i bilaterale forbindelser med prioriterede lande uden for nabolandene, herunder også fortsætte med at støtte menneskerettigheder, demokrati og grundlæggende værdier samt god forvaltning.

5. ET EUROPA, DER YDER BESKYTTELSE

I 2010 vedtog EU sin første strategi for den indre sikkerhed (ISS) og en tilhørende handlingsplan. Strategien fokuserer på prioriterede områder, hvor en fælles indsats på EU-niveau skal tackle de vigtigste sikkerhedstrusler, og giver merværdi til medlemsstaternes bestræbelser. Den anerkender behovet for at styrke sikkerheden samtidig med, at den fuldt ud overholder de grundlæggende rettigheder, herunder retten til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger. De fem udvalgte strategiske mål er: 1) opløsning af internationale kriminelle netværk, 2) forebyggelse af terrorisme og håndtering af radikaliserings og rekruttering, 3) større sikkerhed for borgere og erhvervsvirksomheder i cyberspace, 4) øget sikkerhed gennem grænseforvaltningen og 5) øget modstandskraft i EU mod kriser og katastrofer. Disse mål er stadig gyldige. Men i takt med at udfordringerne udvikler sig, bør Kommissionen, medlemsstaterne og Europa-Parlamentet samarbejde om at udvikle en ajourført ISS og gennemgå foranstaltningerne under hvert mål for 2015-2020. Den nye ISS bør udover at fremme en tilgang baseret på forebyggelse og retshåndhævelse også tilskynde til større synergi mellem indre anliggender og andre politiske områder med tilknytning til indre sikkerhed, f.eks. transport, det indre marked, toldunionen, forskning og udvikling, det digitale marked, civilbeskyttelse og eksterne forbindelser. Forskning på sikkerhedsområdet har modtaget støtte fra det 7. rammeprogram for forskning og udvikling. Der er planlagt en større indsats i det kommende program, Horisont 2020. EU vil fortsat støtte den europæiske sikkerhedssektor med henblik på at gennemføre strategiske sikkerhedsprioriteter.

5.1. Opløsning af internationale kriminelle netværk

De organiserede kriminelle gruppers indvirkning på EU's økonomi er en sikkerhedsrisiko. Alvorlig kriminalitet med en grænseoverskridende dimension, såsom korruption, handel med mennesker, narkotika, våben og andre ulovlige varer samt seksuel udnyttelse af børn har alvorlige negative følger for ofrene og for samfundet som helhed. En række af disse trusler favner stadig bredere. Organiseret kriminalitet bliver mere og mere kreativ og er i færd med at udvikle sin aktiviteter både inden for og uden for EU's grænser. Organiseret kriminalitet udgør stadig en betydelig trussel mod EU's interne sikkerhed og kan have destabiliserende virkninger for tredjelande.

EU skal fortsat tilpasse og styrke sin reaktion på disse trusler og koordinere sin indsats i og uden for EU. I den forbindelse er et operationelt samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder med fokus på de prioriteter, der er aftalt på EU-niveau inden for rammerne af politikcyklussen om alvorlig og organiseret kriminalitet, af afgørende betydning. Den gensidige tillid bør styrkes, og anvendelsen af fælles efterforskningshold og andre fælles

operationer bør øges med støtte fra EU-fonde og -agenturer. Det skal undersøges, om der er behov for en EU-indsats for at sikre, at forskellige nationale bestemmelser om efterforskningsteknikker ikke hindrer de fælles efterforskningsholds praktiske samarbejde.

Informationsudveksling mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, med relevante EU-agenturer og mellem EU-agenturer bør optrappes, og de eksisterende EU-instrumenter bør udnyttes fuldt ud. Europols rolle som knudepunkt for informationsudveksling i EU bør styrkes i nært samarbejde med medlemsstaterne, OLAF og Frontex. Alle medlemsstater bør oprette kvikskranks under hensyntagen til de relevante rammer for toldsamarbejde. Informationsudvekslingssystemer kan gøres mere interoperable under hensyntagen til udviklingen inden for den bredere ramme for interoperabilitetsløsninger for europæiske offentlige administrationer.

For at støtte det praktiske samarbejde bør uddannelse af retshåndhævelsespersonale på EU-niveau videreudvikles. Den europæiske ordning for uddannelse i retshåndhævelse bør gennemføres fuldt ud i de kommende år til fordel for et stort antal embedsmænd fra alle retshåndhævelsesniveauer, grænsevagter og toldere.

Samtidig er det nødvendigt, at EU intensiverer den indsats, som er specifikt rettet mod de kriminelle aktiviteter, der forårsager størst skade på ofre og samfund. Korruption underminerer tilliden til demokrati, skader det indre marked, afskrækker udenlandske investorer, afskærer offentlige myndigheder fra skatteindtægter og letter de organiserede kriminelle gruppers aktiviteter. For at bekæmpe korruption mere effektivt bør medlemsstaterne følge forslagene i EU's rapport om bekæmpelse af korruption, som også bør offentliggøres i de kommende år. Der bør være bedre forbindelser mellem antikorrupsionsforanstaltninger og EU-politikområder, og EU-finansieringen bør støtte institutionel og administrativ kapacitetsopbygning. Samarbejdet mellem EU-institutioner, medlemsstater og internationale organisationer bør videreudvikles.

Incitamentet for de organiserede kriminelle grupper er de store gevinster, der er ved ulovlig handel, korruption, økonomisk kriminalitet og andre kriminelle aktiviteter. Det er behov for en større indsats for at bekæmpe dette incitament og hindre, at profit fra kriminelle aktiviteter bliver en del af den lovlige økonomi. Direktivet om indefrysning og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union skal gennemføres og implementeres af alle medlemsstater uden ophold. Samarbejdet mellem kontorer for inddrivelse af aktiver, retshåndhævelsesorganer samt retlige og administrative myndigheder, såsom skatte- eller lovgivende myndigheder, bør styrkes for at forbedre opsporingen af aktiver. Hvidvaskning af penge gør det muligt for kriminelle grupper at skjule udbyttet fra kriminelle aktiviteter. For at forhindre misbrug af det finansielle system er det vigtigt, at forslaget til et fjerde direktiv om bekæmpelse af hvidvaskning af penge vedtages, gennemføres og implementeres snarest, og at behovet for strafferetlige EU-bestemmelser vedrørende bekæmpelse af hvidvaskning af penge bliver undersøgt.

Menneskehandel er en voksende trussel. EU har vedtaget en europæisk strategi for 2012-2016, som tager sigte på at udrydde menneskehandel, og et direktiv, som nu skal gennemføres fuldt ud og implementeres hurtigst muligt. Gennemførelsen af strategien skal færdiggøres, herunder aspekterne vedrørende menneskehandel i tredjelande. Der bør fastsættes en strategi for perioden efter 2016, bl.a. med hensyn til forebyggelse, bistand til ofre, sikker tilbagevendelse og reintegration samt internettets betydning. Behovet for at gøre forsætlig brug af tjenesteydelser, som udføres af ofre for menneskehandel, til et strafbart forhold, bør undersøges. For at nå disse mål skal mandatet for EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel forlænges.

Narkotikahandel er stadig en yderst indbringende forretning for den organiserede kriminalitet. I 2013 udarbejdede Europol og EU's narkotikaovervågningsagentur (EMCDDA) i fællesskab

den første rapport om EU's narkotikamarked, som viste en stigning i antallet af nye psykoaktive stoffer. Kommissionen fremlagde et lovforslag med sigte på at trække sådanne stoffer hurtigt tilbage fra markedet, hvis de er sundhedsfarlige under hensyntagen til lovlig industriel og kommerciel anvendelse. Denne lovgivning bør også vedtages og gennemføres som led i den afbalancerede tilgang, der er afspejlet i EU's narkotikastrategi.

Seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug af børn giver ofrene livslange traumer. Det er en prioritet at gennemføre og implementere EU's direktiv om onlinemisbrug. Vigtigheden af at beskytte børn mod seksuelle overgreb bør i højere grad integreres i EU's andre sektorpolitikker, og behovet for en omfattende EU-strategi bør undersøges.

Skudepisoder er stadig skyld i alvorlige skader og tab af menneskeliv i hele EU, og der skal gøres en større indsats for at tackle ulovlig handel med skydevåben. En gennemgang af den eksisterende EU-lovgivning om salg og overførsel af skydevåben inden for EU kan, hvis den kombineres med større bestræbelser på praktisk retshåndhævelse, nedbringe risikoen for ulovlig anvendelse af og handel med skydevåben.

Endelig bør der løbende ses på, hvor effektive de eksisterende aftaler og ordninger for udveksling af retshåndhævelsesoplysninger med tredjelande er, og på, om de eventuelt bør udvikles yderligere. Den større anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR), både i tredjelande og mellem medlemsstater, bør tages op i forbindelse med et nyt EU-regelkompleks, som garanterer et højt databeskyttelsesniveau for såvel behandling af PNR-oplysninger i EU og for overførsel af PNR-oplysninger fra EU til tredjelande. EU's PNR-instrument bør endeligt vedtages og gennemføres. Direktivet om lagring af data bør tilsvarende revideres sideløbende med en ajourføring af e-databeskyttelsesdirektivet og under hensyntagen til forhandlingerne om databeskyttelsesreglerne.

5.2. Forebyggelse af terrorisme og bekæmpelse af radikaliserings og rekruttering

I de seneste år har der været flere terrorangreb – i de fleste tilfælde er de udført af enkeltpersoner eller mindre grupper, men mange af dem har haft alvorlige konsekvenser. Truslen fra terrorisme og voldelig ekstremisme vil være en alvorlig udfordring for EU i de kommende år. Der er en foruroligende tendens, hvor det hovedsageligt er unge, der rejser til andre lande, bl.a. Syrien, for at blive udenlandske krigere. Mens de er der, kommer de i kontakt med terroristgrupper. Når de så vender hjem, kan de udgøre en alvorlig trussel mod sikkerheden i EU.

Det er vores opgave at forebygge terrorisme, som fastsat i EU's terrorbekæmpelsesstrategi, og bekæmpe radikaliserings, som fører til terrorisme. Vi skal i højere grad sætte bredt ind over for voldelig ekstremisme og terrorisme under hensyntagen til både interne og eksterne dimensioner. Den planlagte og ajourførte EU-strategi for bekæmpelse af radikaliserings og rekruttering til terrorisme udgør et vigtigt grundlag for indsatsen fremover. Som foreslået af Kommissionen bør der lægges vægt på at hjælpe personer, der vil væk fra ekstremisme, og på uddannelse af lokale aktører, samarbejde med lokalsamfund, større samarbejde med den private sektor for at bekæmpe radikaliserings på internettet og på at sikre bedre integrering af de interne foranstaltninger i den eksterne indsats. Kampen mod voldelig ekstremisme bør fortsætte med at være en del af EU's udviklings- og sikkerhedsbistand til tredjelande, herunder aspekter af uddannelse, civilsamfund, køn, forvaltningspraksis og medier.

For at støtte disse bestræbelser bør netværket til bevidstgørelse omkring radikaliserings styrkes og udvikles til et videncenter, der indsamler eksempler på god praksis og sikrer en bedre samordning af arbejdet mellem aktørerne.

EU skal hjælpe medlemsstaterne med at skabe netværk for retshåndhævelse og forbedre uddannelse og øvelser for retshåndhævende myndigheder med ansvar for at håndtere attentater. EU's Atlasnetværk for antiterrorberedskabsstyrker foretog i 2013 den største EU-

øvelse nogensinde. Dette arbejde bør videreføres med flere øvelser på operationelt, men også strategisk niveau. Bedre uddannede og mere interoperable styrker skal være et mål for de kommende år.

EU har allerede vedtaget lovgivning, der gør det sværere at få adgang til prækursorer til fremstilling af sprængstoffer. Det skal nu sikres, at disse bestemmelser gennemføres på en effektiv måde. Der er også behov for at forbedre og opprioritere arbejdet vedrørende kemikalier, biologiske, radiologiske og nukleare materialer og sprængstoffer.

Antiterrorkoordineringen skal tage hensyn til de nye institutionelle strukturer, som blev indført med Lissabontraktaten, og bl.a. støtte den højtstående repræsentants/EU-Udenrigstjenestens arbejde vedrørende EU's eksterne forbindelser, navnlig hvad angår forbedring af kommunikationen mellem EU og tredjelande.

5.3. Større sikkerhedsniveau for borgere og virksomheder i cyberspace

Europas samfund bliver mere og mere afhængige af internettet. Der er behov for at bygge sikre og pålidelige systemer, så borgere og virksomheder kan få fuldt udbytte af internettets potentiale. Det er afgørende at sikre, at elektroniske betalinger kan foretages på en sikker måde. Nye udfordringer er imidlertid på vej, herunder anvendelse af digitale valutaer og onlineplatforme, der gør det lettere at udøve flere former for alvorlig og organiseret kriminalitet. Antallet af cyberangreb vil sandsynligvis vokse i de kommende år på trods af, at der er truffet vigtige foranstaltninger for at forbedre mulighederne for at bekæmpe internetkriminalitet og styrke internetsikkerhed.

Den operationelle kapacitet til at bekæmpe internetkriminalitet skal øges. EU har oprettet et Europæisk Center til Bekæmpelse af IT-Kriminalitet (EC3) under Europol. Centret har allerede i løbet af det første år vist sit værd ved at bistå medlemsstaterne i deres undersøgelser inden for en bred vifte af forbrydelser, lige fra svig til seksuelt onlinemisbrug af børn. Kommissionen vil fortsat støtte udviklingen af EC3 som et kontaktpunkt for bekæmpelse af internetkriminalitet i Europa. En af EU's vigtigste opgaver vil være at hjælpe medlemsstaterne med at udvikle deres kapacitet til at bekæmpe it-kriminalitet. Ideelt set bør alle medlemsstater have et center for bekæmpelse af internetkriminalitet.

Hvad angår det strategiske niveau, har EU behov for en mere koordineret indsats. EU har vedtaget sin første strategi for internetsikkerhed med henblik på at skabe det sikreste internetmiljø i verden. Denne vision skal nu omsættes til praksis.

Strategien erkender også behovet for et større internationalt samarbejde, både på strategisk og operationelt plan. I den forbindelse har aftalen, der blev indgået med USA på topmødet i 2010 om at nedsætte en arbejdsgruppe om internetsikkerhed og internetkriminalitet, været nyttig til at opnå konkrete resultater, især den globale alliance om bekæmpelse af seksuelt online misbrug mellem EU og USA. For nuværende tæller alliancen 52 lande fra hele verden og kan bruges som inspiration til fremtidige initiativer. EU bør sikre, at den fortsat skaber gode resultater samt opfordre flere lande til at tilslutte sig.

EU har allerede vedtaget en strengere lovgivning om bekæmpelse af internetkriminalitet, som skal gennemføres hurtigst muligt. En effektiv indsats på dette område forudsætter også, at samarbejdet med den private sektor intensiveres. Der er også behov for at afklare, hvem der har retlig kompetence i cyberspace. I den forbindelse vil Europarådets Budapestkonvention om it-kriminalitet fortsat spille en vigtig rolle for det globale samarbejde, og medlemsstater, der endnu ikke har ratificeret konventionen, bør gøre det.

5.4. Styrket sikkerhed gennem grænseforvaltning

En fælles høj standard for grænsesikkerhed og -forvaltning, som overholder de grundlæggende rettigheder fuldt ud, er altafgørende. Grænseforvaltningspolitikker spiller en

vigtig rolle, når det kommer til at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og opretholde et højt sikkerhedsniveau.

Den integrerede grænseforvaltningsstrategi bør ajourføres på baggrund af de erfaringer, der er gjort i forbindelse med gennemførelsen af de nuværende politiske instrumenter. EU bør overveje, hvordan eksisterende platforme og systemer kan integreres, og sigte mod yderligere samarbejde på nationalt niveau mellem grænsevagter og andre myndigheder, som arbejder ved grænsen, for at øge sikkerheden.

Hvad angår den frie bevægelighed for varer, vil der i 2014 i kølvandet på Kommissionens meddelelse fra 2013 blive offentliggjort en strategi om toldrisikostyring og sikkerhed i forsyningskæden. Dette initiativ vil muliggøre en mere effektiv risikostyring ved at forbedre tilgængeligheden og anvendelsen af forsyningskædedata, styrke det internationale samarbejde og koordineringen mellem toldmyndigheder og retshåndhævelses- og sikkerhedstjenester samt forstærke medlemsstaternes og EU's kapacitet med henblik på en mere integreret og sammenhængende EU-håndtering af risici i forsyningskæden.

5.5. En større modstandskraft i Europa over for kriser og katastrofer

EU har i væsentlig grad styrket sin kapacitet til at forebygge, forberede sig og reagere på naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer. Der skal nu lægges vægt på at sikre, at de indførte systemer virker. Katastrofeberedskabkoordineringscentret fungerer som tjenesteyder og som koordineringsplatform for håndteringen af større katastrofer.

En af de store udfordringer er at få gennemført den nye civilbeskyttelseslovgivning, der kortlægger den fremtidige EU-indsats på dette område, fuldt ud. Der mangler stadig at blive vedtaget retningslinjer for anvendelse af solidaritetsbestemmelsen, som udgør rammen for håndtering af større kriser. Der arbejdes fortsat for at integrere katastrofehåndteringsovervejelser i andre politikker og fonde samt styrke bidrag fra forskning og innovation til katastrofehåndtering.

Operationelle udfordringer såsom interoperabilitet mellem udstyr og kommunikationssystemer skal tages op, og arbejdet inden for uddannelse og øvelser skal intensiveres.

5.6. Opbygning af den interne sikkerhed i en global sammenhæng

Indre sikkerhed i EU betyder også, at der skal gøres en indsats, der rækker ud over EU's grænser, i samarbejde med tredjelande. Et sådan samarbejde er nødvendigt i forbindelse med bl.a. radikalisering, bekæmpelse af menneskehandel og kampen mod narkotikahandel.

Den ustabile situation, der hersker i mange tredjelande, truer demokratiet, retsstaten og menneskerettighederne i disse lande, men kan også få store følger for EU. Spørgsmål vedrørende indre sikkerhed bør håndteres mere systematisk som led i EU's eksterne politikker og knyttes til EU's bistands- og samarbejdsprogrammer og andre politiske værktøjer, der anvendes til internationalt samarbejde. Dette bør foregå ved at støtte kapacitetsopbygning inden for retshåndhævelse, tilbyde uddannelse eller dele ud af viden og bedste praksis. EU vil styrke udviklingssamarbejdet med sine partnere og støtte dem i deres bestræbelser på at styrke menneskerettighedsbeskyttelse og retsstaten samt forvaltningsmæssige aspekter såsom gennemsigtighed, deltagelse og ansvar.

EU bør forsætte samarbejdet med nationale og regionale partnere og opstille en fælles dagsorden for sikkerhed, der tager højde for synergi og sammenhæng med medlemsstater og andre aktører. For at afspejle spørgsmål vedrørende indre anliggender, som har strategisk prioritet på den internationale dagsorden, bør samarbejdet med EU-Udenrigstjenesten styrkes yderligere.

KONKLUSION

Et af de vigtigste mål for Den Europæiske Union er at sikre frihed, sikkerhed og retfærdighed. Siden 1999, hvor Amsterdamtraktaten trådte i kraft, og Tammeforsprogrammet blev vedtaget, er der gjort meget for at sikre et åbent og sikkert Europa, der bygger på overholdelse af de grundlæggende rettigheder og på overbevisningen om at tjene Europas borgere. Det er vigtigt at prioritere gennemførelsen af lovregler og konsolideringen af disse resultater samt et større praktisk samarbejde fremover. Ved at overvåge og evaluere, om lovregler og politikker er effektive, kan man justere indsatsen, og ved en strategisk anvendelse af EU-midlerne kan man sætte større fokus på EU's prioriteter på linje med EU-institutionernes tilsagn til intelligent lovgivning. Den borgerorienterede tilgang bør fortsat være et ledende princip for det videre arbejde.

Samtidig er det nødvendigt at sætte fokus på de muligheder og udfordringer, der ligger forude. Det skal være klart for alle, at Europa-Parlamentet, medlemsstaterne, Kommissionen, den højtstående repræsentant/EU-Udenrigstjenesten, EU-agenturer og mange andre aktører i højere grad skal forene deres kræfter for at kunne reagere effektivt på en verden i forandring. Formålet med denne meddelelse er at udpege disse udfordringer og fremlægge de foranstaltninger, som Kommissionen mener bør drøftes med Europa-Parlamentet og Rådet, og som der bør tages hensyn til, når Det Europæiske Råd fastlægger sine strategiske retningslinjer i overensstemmelse med artikel 68.