

Bruxelles, den 6.4.2016
COM(2016) 197 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**OM EN REFORM AF DET FÆLLES EUROPÆISKE ASYLSYSTEM OG OM
FREMME AF LOVLIGE MIGRATIONSVEJE TIL EUROPA**

Migration har været og vil fortsat være en af de største udfordringer for Europa i de kommende årtier. Underliggende tendenser i den økonomiske udvikling, klimaforandringer, globalisering inden for transport og kommunikation, krig og ustabilitet i naboregioner betyder alt sammen, at mennesker fortsat vil forsøge at komme hertil - for at søge tilflugt, for at få et bedre liv eller for at følge efter nære familiemedlemmer. De europæiske lande vil fortsat stå fast, når det drejer sig om at opfylde deres retlige og moralske forpligtelser over for personer, der har behov for beskyttelse mod krig og forfølgelse. I takt med at de europæiske landes demografiske forhold udvikler sig, er det nødvendigt, at de udnytter mulighederne for og fordelene ved at tiltrække talenter og kvalifikationer fra lande uden for Europa.

I den løbende reaktion på den igangværende migrations- og flygtningekrise redegjorde Kommissionen¹ den 10. februar for de prioriterede foranstaltninger, der er truffet inden for rammerne af den europæiske dagsorden for migration² for at takle de øjeblikkelige udfordringer med at genoprette orden på ruten over det østlige Middelhav og det vestlige Balkan. Efter Det Europæiske Råds møde den 18.-19. februar og den 17.-18. marts og stats- og regeringschefernes møde den 7. marts³ vil Kommissionen fortsat støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at gennemføre alle de elementer, der blev nået enighed om, for at dæmme op for ukontrollerede, irregulære migrationsstrømme, beskytte vores ydre grænser og Schengenområdet integritet, herunder navnlig afgørelserne om omfordeling, hotspots og foranstaltninger til at sikre tilbagesendelse og tilbagetagelse og samtidig sikre en effektiv adgang til asylprocedurer for personer, der har behov for international beskyttelse.

For at få kontrol over den nuværende situation er det helt afgørende at anvende de gældende regler og sikre, at de eksisterende værktøjer og mekanismer fungerer bedre. Som nævnt i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 18.-19. februar og den 17.-18. marts⁴ er tiden imidlertid nu inde til at reformere EU's eksisterende rammer for at sikre en menneskelig og effektiv asylpolitik. Der er betydelige strukturelle svagheder og mangler i udformningen og gennemførelsen af den europæiske asyl- og migrationspolitik, hvilket krisen tydeligt har vist. EU skal nu indføre værktøjer, der giver bedre mulighed for at forvalte migrationsstrømme på mellemlang og lang sigt i overensstemmelse med den tilgang, der er fastsat i den europæiske dagsorden for migration.

Det overordnede mål er at gå fra et system, som på grund af dets udformning og ringe gennemførelse pålægger visse medlemsstater et uforholdsmæssigt stort ansvar og opmuntrer til ukontrollerede og irregulære migrationsstrømme, til et system, som sikrer lovlige og sikre migrationsveje til EU for tredjelandstatsborgere, der har behov for beskyttelse, eller som kan bidrage til EU's økonomiske udvikling. EU har brug for et stærkt og effektivt system for at sikre en fremtidig, bæredygtig migrationsforvaltning, som er retfærdig for værtslandene og EU-borgerne og for tredjelandstatsborgere og oprindelses- og transitlande. For at et sådant system kan fungere, skal det være omfattende og baseret på principperne om ansvar og solidaritet.

I de sidste måneder er der taget afgørende skridt for resolut at håndtere irregulær migration og forvalte EU's ydre grænser mere effektivt. Det er vigtigt, at den foreslåede forordning om en europæisk grænse- og kystvagt⁵ vedtages senest i juni, således at den kan begynde at

¹ COM(2016) 85 final.

² COM(2015) 240 final.

³ EUCO 1/16; SN 28/16.

⁴ EUCO 12/1/16.

⁵ COM(2015) 671 final.

fungere i løbet af sommeren. Gennemførelsen af handlingsplanerne om bekæmpelse af smugling af migranter⁶ og om tilbagesendelse⁷ går også fremad, og alle relevante agenturer og medlemsstater har fremskyndet deres arbejde på dette område.

En nedbringelse af de irregulære migrationsstrømme til og i Europa og beskyttelse af vores ydre grænser kan kun ske effektivt, hvis vi betragter migrationsfænomenet i et bredt og overordnet perspektiv; det betyder, at vi på én gang skal fremme lovlige og sikre migrationsveje til Europa, forbedre anvendelsen og gennemførelsen af eksisterende instrumenter vedrørende lovlig migration, styrke det fælles europæiske asylsystem og fortsat takle de grundlæggende årsager til migration. Hvis vi ønsker at forbedre den måde, hvorpå vi forvalter migration, skal vi blive bedre til at tiltrække de kvalifikationer og talenter, som vi får brug for i fremtiden, og til at høste fordelene ved migration ved at sikre, at alle flygtninge og lovlige migranter effektivt integreres og deltager i værtslandet.

Sammen med andre foranstaltninger som følge af den europæiske dagsorden for migration fremlægges der i denne meddelelse foranstaltninger, der skal træffes for at sikre en mere menneskelig, retfærdig og effektiv europæisk asylpolitik og en bedre forvaltet politik for lovlig migration.

I. PÅ VEJ MOD EN STÆRK OG BÆREDYGTIG FÆLLES ASYLPOLITIK

I.1 Iboende svagheder i det fælles europæiske asylsystem i en situation med migrationskrise

Den omfattende, ukontrollerede tilstrømning af migranter og asylansøgere i 2015 har sat ikke bare mange medlemsstaters asylsystemer, men også hele det fælles europæiske asylsystem under pres. Det fælles europæiske asylsystem består af en retlig ramme, der dækker alle aspekter af asylproceduren, og et støtteagentur - Det Europæiske Asylstøttekontor - der støtter gennemførelsen af den retlige ramme og fremmer det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne. Krisen har blotlagt svagheder i udformningen og gennemførelsen af systemet, herunder navnlig "Dublinsystemet".

Dublinforordningen⁸ fastsætter kriterier og mekanismer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse. Personer, der søger, eller som har opnået beskyttelse, har ikke ret til at vælge, i hvilken medlemsstat de ønsker at slå sig ned. Hvis den medlemsstat, i hvilken asylansøgerne indgiver ansøgning, ikke er ansvarlig for at behandle ansøgningen, skal de overføres til den ansvarlige medlemsstat.

⁶ COM(2015) 285 final.

⁷ COM(2015) 668 final.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 31). Det Forenede Kongerige og Irland er bundet af denne forordning som følge af meddelelsen af deres ønske om at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af forordningen på grundlag af protokol nr. 21 til traktaterne. Disse medlemsstaters holdning til ændringer af denne forordning er defineret i protokol nr. 21. Danmark anvender Dublinforordningen på basis af en international aftale (EUT L 66 af 8.3.2006 s. 38). I henhold til artikel 3 i denne aftale skal Danmark give Kommissionen meddelelse om, hvorvidt landet vil gennemføre indholdet af ændringer af forordningen.

Dublinsystemet blev ikke udformet for at sikre en bæredygtig ansvarsfordeling for så vidt angår asylansøgninger i EU, og denne mangel er blevet understreget af den nuværende krise. Hovedkriteriet for at afgøre, hvilken medlemsstat der har ansvaret for at behandle en asylansøgning, er, hvor en person indrejste på irregulær vis på en medlemsstats område. Anvendelsen af dette kriterium er baseret på den antagelse, at der bør være en forbindelse mellem medlemsstaternes ansvar for at behandle asylansøgninger og opfyldelsen af deres forpligtelser for så vidt angår beskyttelse af den ydre grænse. Muligheden for effektivt at kontrollere irregulær tilstrømning ved den ydre grænse er i nogen grad afhængig af samarbejdet med tredjelande. Endvidere har de seneste års erfaringer vist, at det nuværende system, navnlig i situationer med massetilstrømning via bestemte migrationsveje, i juridisk henseende placerer ansvaret for langt de fleste asylansøgere hos et begrænset antal medlemsstater, og denne situation vil bringe enhver medlemsstats kapacitet under pres. Det forklarer også delvist, hvorfor der i de seneste år har været en stigende misligholdelse af EU's regler. Ofte afviser migranter at indgive asylansøgninger eller opfylde identifikationsforpligtelserne i den medlemsstat, de først ankommer til, for derefter at rejse videre til den medlemsstat, hvor de ønsker at slå sig ned og søge asyl. Disse sekundære bevægelser har betydet, at mange asylansøgninger bliver indgivet i medlemsstater, som ikke er den første indrejsestat, og denne situation har derefter ført til, at flere medlemsstater har genindført kontrol ved de indre grænser for at nedbringe eller kontrollere tilstrømningen.

Allerede inden den nuværende krise har der imidlertid været alvorlige mangler for så vidt angår gennemførelsen af Dublinforordningen, og selv med en mere effektiv og stringent håndhævelse af de eksisterende regler i alle medlemsstater og yderligere foranstaltninger for at forhindre sekundære bevægelser er der stor sandsynlighed for, at det nuværende system vil være uholdbart i lyset af det fortsatte migrationspres⁹. Problemerne er bl.a. vanskeligheder med at opnå og blive enige om, hvad der beviser, at en medlemsstat har ansvaret for at behandle en asylansøgning, hvilket fører til en stigning i antallet af afvisninger af anmodninger om godkendelse af overførsel af ansøgere. Selv når medlemsstaterne godkender anmodninger om overførsel, resulterer kun omkring en fjerdedel af sådanne sager i egentlige overførsler, og efter en overførsel er der mange eksempler på sekundære bevægelser tilbage til den overførende medlemsstat. Systemets effektivitet undergraves yderligere af de nuværende regler, der foreskriver, at ansvaret flyttes mellem medlemsstaterne efter en vis tid. Så hvis en ansøger holder sig skjult i tilstrækkelig lang tid i en medlemsstat uden at blive overført, vil den pågældende medlemsstat ende med at blive ansvarlig.

En yderligere hindring for et effektivt Dublinsystem er vanskelighederne med at overføre ansøgere til medlemsstater med systemmæssige mangler på kritiske områder af deres asylprocedurer eller modtagelsesforhold. Den faktiske suspendering af Dublinoverførsler til Grækenland siden 2011 har vist sig at være en særdeles kritisk svaghed i systemet, navnlig på grund af det store antal migranter, der er ankommet til Grækenland i de seneste måneder¹⁰.

Det fælles europæiske asylsystem bærer også præg af, at asylansøgere behandles forskelligt, herunder hvad angår varigheden af asylprocedurer eller modtagelsesforhold i medlemsstaterne, og denne situation giver igen anledning til sekundære bevægelser. Sådanne divergenser skyldes ofte skønsmæssige bestemmelser i det nuværende direktiv om

⁹ Dette er blevet bekræftet af en ekstern evaluering af gennemførelsen af forordning (EU) nr. 604/2013 (Dublin III-forordningen) og en evalueringsrapport, som kan ses på http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.

¹⁰ Kommissionen vedtog den 10. februar 2016 en henstilling [C(2016) 871 final] om hastende foranstaltninger, som Grækenland skal træffe med henblik på genoptagelse af overførslerne i henhold til Dublinforordningen.

asylprocedurer¹¹ og direktivet om modtagelsesforhold¹². Selv om kvalifikationsdirektivet¹³ fastsætter standarder for anerkendelse og beskyttelse på EU-niveau, er der imidlertid nu og da i praksis store forskelle i anerkendelsesprocenten mellem medlemsstaterne¹⁴. Der mangler ligeledes den fornødne konsekvens for så vidt angår afgørelser om at indrømme flygtningestatus (gives til personer, der flygter fra forfølgelse) eller subsidiær beskyttelsesstatus (gives til personer, der flygter fra risikoen for at lide alvorlig skade, herunder væbnede konflikter) til ansøgere fra et givet oprindelsesland. Disse forskelle har også givet anledning til sekundære bevægelser på samme måde som forskelle med hensyn til varigheden af opholdstilladelser og adgang til sociale ydelser og familiesammenføring.

EU har et af de mest beskyttende og gavmilde asylsystemer i verden, og indrømmelse af international beskyttelsesstatus i EU-medlemsstaterne har i praksis næsten altid ført til permanent ophold i EU, mens det oprindelige formål kun var at give beskyttelse så længe, risikoen for forfølgelse eller alvorlig skade består. Så snart forholdene i oprindelseslandet eller situationen for en ansøger ændrer sig, er beskyttelse ikke længere nødvendig. Selv om kvalifikationsdirektivet indeholder bestemmelser om bortfald af flygtningestatus, bliver disse bestemmelser på nuværende tidspunkt ikke systematisk brugt i praksis.

Med udgangspunkt i de øjeblikkelige prioriteter i den europæiske dagsorden for migration har Kommissionen truffet finansielle, retlige¹⁵ og operationelle foranstaltninger for bedre at kunne håndhæve reglerne i det fælles europæiske asylsystem som uddybet i meddelelsen af 10. februar 2016. Kommissionen foreslog bl.a. to midlertidige omfordelingsordninger i krisesituationer, der blev nået enighed om i september, og som foreskriver en overførsel af ansvaret for visse asylansøgere fra Italien og Grækenland til andre medlemsstater.

Det er af afgørende betydning, at disse foranstaltninger gennemføres fuldt ud og hurtigt for at håndtere de umiddelbare udfordringer. Unionen skal gennem en samordnet indsats fra alle medlemsstaternes side og med fuld støtte fra Kommissionen og Unionens organer sikre, at den nuværende retlige ramme anvendes korrekt, så der skabes stabilitet og orden for så vidt angår det fælles europæiske asylsystems virkemåde. Samtidig skal EU drage erfaringer fra den nuværende krise og begynde at tage hånd om de iboende svagheder på lang sigt. Det er derfor nødvendigt med foranstaltninger for at sikre et menneskeligt, retfærdigt og effektivt system i fremtiden.

I.2 Afhjælpning af strukturelle mangler: fem prioriteter

I den henseende mener Kommissionen, at der er fem prioriterede områder, hvor det fælles europæiske asylsystem bør forbedres strukturelt.

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 249).

¹² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 96).

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 337 af 20.12.2011, s. 9).

¹⁴ Eksempelvis varierede anerkendelsesprocenten for asylansøgere fra Afghanistan fra næsten 100 % i Italien til 5,88 % i Bulgarien i perioden mellem januar og september 2015.

¹⁵ Kommissionen vedtog den 10. februar 2016 begrundede udtalelser mod medlemsstater i ni traktatbrudssager vedrørende manglende gennemførelse af direktiver, der indgår i det fælles europæiske asylsystem.

Prioriteter:

a) Oprette et bæredygtigt og retfærdigt system til at afgøre, hvilken stat der er ansvarlig for asylansøgere

Mål: Tilpasse det fælles europæiske asylsystem, så det i højere grad kan klare indrejse af et stort antal asylansøgere/flygtninge via bestemte indrejsesteder og sikre en høj grad af solidaritet og en retfærdig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne gennem en retfærdig fordeling af asylansøgere.

Foranstaltninger: Kommissionen vil foreslå at ændre Dublinforordningen ved enten at strømline og supplere den med en korrigerende og fair mekanisme eller gå over til et nyt system baseret på en fordelingsnøgle.

b) Styrke Eurodacsystemet

Mål: Støtte anvendelsen af Dublinforordningen og styrke bekæmpelsen af irregulær migration.

Foranstaltninger: Kommissionen vil foreslå at tilpasse Eurodacsystemet, så det afspejler ændringer af Dublinmekanismen, og udvide dets anvendelsesområde ud over asylspørgsmål.

c) Sikre større konvergens i EU's asylsystem

Mål: Styrke og yderligere harmonisere det fælles europæiske asylsystem for at sikre en mere ensartet behandling i EU og fjerne uhensigtsmæssige "pullfaktorer", som får migranter til at rejse til EU.

Foranstaltninger: Kommissionen vil foreslå en ny forordning om indførelse af en fælles asylprocedure i EU til erstatning af direktivet om asylprocedurer, en ny kvalifikationsforordning til erstatning af kvalifikationsdirektivet og målrettede ændringer af direktivet om modtagelsesforhold.

d) Forebygge sekundære bevægelser i EU

Mål: Sikre, at asylansøgere og personer, der er indrømmet international beskyttelse, ikke bringer Dublinsystemets virkemåde i fare ved misbrug og "asylshopping".

Foranstaltninger: Kommissionen vil indføre styrkede proceduremæssige foranstaltninger i sine forslag i forbindelse med den nye forordning om asylprocedurer og den nye kvalifikationsforordning samt direktivet om modtagelsesforhold for at afskrække og sanktionere irregulære sekundære bevægelser til andre medlemsstater.

e) Et nyt mandat for EU's asylstøttekontor

Mål: Forbedre virkemåden for det fælles europæiske asylsystem og den reviderede fordelingsmekanisme inden for rammerne af Dublinsystemet, udvikle målrettede foranstaltninger på nøgleområder og sikre en mere harmoniseret vurdering af de beskyttelsesbehov, der er i medlemsstaterne.

Foranstaltninger: Kommissionen vil foreslå at ændre Det Europæiske Asylstøttekontors (EASO) mandat, så det kan spille en ny rolle i politikgennemførelsen og en styrket operationel rolle og tilvejebringe finansielle ressourcer og retlige midler i den henseende.

a) Et bæredygtigt og retfærdigt system til at afgøre, hvilken stat der er ansvarlig for at behandle asylansøgninger

Dublinforordningen fastsætter kriterier og mekanismer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse. De har til formål at sikre asylansøgerne hurtig adgang til en asylprocedure og en substansbehandling af ansøgningen af en og samme klart definerede medlemsstat. Disse mål er stadig gyldige. Alternativet - at give asylansøgere mulighed for at få deres ansøgning behandlet af medlemsstater efter eget valg - ville være en "pullfaktor", også hvis der var fuldstændig samme vilkår i medlemsstaterne for så vidt angår modtagelsesforhold for asylansøgere og behandling af deres krav. Det ville heller ikke sikre solidaritet og en retfærdig ansvarsfordeling. Behovet for sådanne kriterier og mekanismer fremgår af traktaten.

Kommissionen har til hensigt hurtigst muligt at fremlægge et forslag om ændring af Dublinsystemet. To hovedløsninger for så vidt angår en ændring af ansvarsfordelingen i henhold til Dublinsystemet bør overvejes på nuværende tidspunkt. Ifølge begge løsninger skal den første indrejsemedlemsstat identificere, registrere og optage fingeraftryk for alle migranternes vedkommende og tilbagesende dem, der ikke har behov for beskyttelse. Som et yderligere udtryk for solidaritet kan EU-finansiering i relation til begge løsninger komme på tale. Da begge løsninger har til formål at håndtere situationer med massetilstrømning, kan det også overvejes at ophæve direktivet om midlertidig beskyttelse¹⁶.

- *Løsning 1: Supplere det nuværende system med en korrigerende og fair mekanisme*

Denne løsning betyder, at de nuværende kriterier for ansvarsfordeling i det store og hele vil blive bevaret, men systemet vil blive suppleret med en korrigerende og fair mekanisme baseret på en fordelingsnøgle, der i visse tilfælde vil give mulighed for at justere ansvarsfordelingen. Løsningen vil bevare en forbindelse mellem ansvarsfordeling på asylområdet og medlemsstaternes overholdelse af deres forpligtelser for så vidt angår beskyttelse af de ydre grænser, og vil gøre det muligt at takle situationer med massetilstrømning via individuelle medlemsstater mere effektivt og sikre mere retfærdighed mellem medlemsstaterne. Den korrigerende mekanisme kan kombineres med ændringer af Dublinforordningen for at gøre procedurerne mere effektive, bl.a. ved at slette bestemmelserne om ansvarets ophør.

Den supplerende korrigerende mekanisme kunne tage udgangspunkt i omfordelingsordningen i krisesituationer, som Kommissionen foreslog i september sidste år¹⁷, der kan benyttes i situationer, der risikerer at bringe anvendelsen af Dublinforordningen i fare på grund af et stort pres karakteriseret af en stor og uforholdsmæssig stor tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, hvilket stiller meget store krav til en medlemsstats asylsystem. Det kan overvejes, om anvendelsen af den supplerende mekanisme også bør knyttes til en forudgående aktivering af operationel støtte ved de ydre grænser inden for rammerne af den kommende europæiske grænse- og kystvagt¹⁸.

¹⁶ Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 (EUT L 212 af 7.8.2001). Dette EU-asylinstrument, som kan aktiveres som svar på massetilstrømning af personer, der har behov for international beskyttelse, er aldrig blevet anvendt, først og fremmest fordi det ikke har indbygget en obligatorisk solidaritetsmekanisme, der kan sikre en rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne.

¹⁷ COM(2015) 450 final.

¹⁸ COM(2015) 671 final.

For effektivt at støtte en medlemsstat, der oplever en betydelig tilstrømning af migranter, kunne det overvejes at tilpasse den supplerende mekanisme, som Kommissionen foreslog sidste år. Navnlig for at dæmpe eventuelle åbenbare uretfærdigheder i fordelingen mellem medlemsstaterne, kunne omfordeling finde sted, så snart der er nået en forud fastsat tærskel for antallet af asylansøgere i en given medlemsstat. Denne tærskel kunne f.eks. fastsættes på en sådan måde, at omfordeling kun finder sted, når det antal asylansøgere, der er fordelt til en given medlemsstat, i betydelig grad overstiger det antal, der ville følge af en fordeling af asylansøgere i hele EU med udgangspunkt i bestemte objektive kriterier. En anden justering kunne give mulighed for at omfordele ansøgere, som med rimelig sandsynlighed vil opnå international beskyttelse¹⁹, og ikke kun nationaliteter med en anerkendelsesprocent på mindst 75 %.

- *Løsning 2: Et nyt system for fordeling af asylansøgninger i EU baseret på en fordelingsnøgle*

Inden for rammerne af et nyt system for fordeling af asylansøgninger i EU vil fastlæggelse af ansvar i de fleste tilfælde ikke længere være knyttet til den medlemsstat, hvor der først er indgivet ansøgning eller indrejst ulovligt. I stedet vil ansvarsfordelingen væsentligst ske på basis af en fordelingsnøgle, der afspejler medlemsstaternes relative størrelse, velstand og modtagelseskapacitet²⁰. Det ville i sig selv medføre en grundlæggende ændring af det nuværende system. Visse kriterier - navnlig familie- og forsørgelsessituation, hensynet til barnets tarv, besiddelse af et visum eller en opholdstilladelse - vil imidlertid på nuværende tidspunkt veje tungere end anvendelsen af fordelingsnøglen og kunne føre til, at den pågældende medlemsstats kvote ifølge fordelingsnøglen tilsvarende mindskes. Når en given medlemsstats ansvar er endeligt fastslået, vil denne medlemsstat endvidere forblive den eneste medlemsstat med ansvar for at behandle en given ansøgning, hvilket vil begrænse sekundære bevægelser og give mulighed for at gøre procedurene kortere og mere effektive.

I modsætning til løsning 1 vil de fleste ansøgere blive direkte fordelt til en anden medlemsstat i henhold til fordelingsnøglen, når de indgiver en ansøgning et sted i EU. De medlemsstater, hvor der først er indgivet asylansøgning, vil imidlertid være ansvarlige for at behandle asylansøgninger fra ansøgere fra oprindelseslande, som EU har udpeget som sikre, for at garantere en hurtig tilbagesendelse og sikre, at medlemsstaterne lever op til deres forpligtelser for så vidt angår beskyttelse af de ydre grænser. Der findes flere varianter af denne løsning med mere eller mindre ansvar til den medlemsstat, hvor ansøgningen indgives, for at kontrollere, om tvingende hensyn finder anvendelse, f.eks. om ansøgeren har familiemæssig tilknytning til en anden medlemsstat. Et alternativ kunne være, at denne kontrol blev udført af den medlemsstat, hvor ansøgningen er indgivet; et andet kunne være, at kontrollen kun blev udført i den medlemsstat, der har fået tildelt ansvaret på basis af fordelingsnøglen.

- *Langsigtet perspektiv*

Som allerede nævnt i den europæiske dagsorden for migration kunne det på lang sigt overvejes, hvorvidt det er muligt at overføre ansvaret for at behandle asylansøgninger fra det nationale niveau til EU-niveau, f.eks. ved at omdanne Det Europæiske Asylstøttekontor til et

¹⁹ For eksempel alle ansøgere, der ikke kommer fra et oprindelsesland, som EU betragter som sikkert.

²⁰ Selv om fordelingsnøglen kan følge tilgangen i de nuværende og foreslåede omfordelingsordninger, kunne fordelingsnøglens udformning overvejes nærmere, navnlig hvad angår hensyntagen til kriterier som f.eks. antal flygtninge i medlemsstaterne og arbejdsløshedsniveau samt andre bestræbelser, herunder genbosætning.

EU-agentur for afgørelser i første instans med nationale kontorer i hver medlemsstat og oprettelse af en klageinstans på EU-niveau. En sådan tilgang vil betyde, at medlemsstaterne fortsat vil være ansvarlige for modtagelse af asylansøgere og flygtninge, når deres status er blevet anerkendt, hvorefter de vil blive fordelt på basis af en fordelingsnøgle som foreslået ovenfor.

På den måde vil der blive indført en centraliseret beslutningsprocedure i første instans og for klagesager, og det vil sikre en fuldstændig harmonisering af procedurerne og en ensartet vurdering af beskyttelsesbehovene på EU-niveau. Fordelingen af asylansøgere blandt medlemsstaterne efter en fordelingsnøgle vil samtidig sikre en retfærdig fordeling af ansvaret for at tage sig af asylansøgere. Ud over at denne løsning kræver store institutionelle ændringer, vil det være nødvendigt at tilføre sådanne nye EU-organer på asylområdet betydelige ressourcer til at behandle det meget store antal ansøgninger, der på nuværende tidspunkt behandles af medlemsstaternes myndigheder²¹. En så vidtrækkende løsning vil derfor være vanskelig at gennemføre på kort eller mellemlang sigt.

b) Styrkelse af Eurodacsystemet

Eurodacsystemet og de fingeraftryk, der lagres i denne database, bruges af medlemsstaterne inden for rammerne af Dublinsystemet som bevis for, at en ansøger om international beskyttelse eller en irregulær migrant har opholdt sig i én medlemsstat før indrejse i en anden medlemsstat. Kommissionen vil foreslå, at Eurodacsystemet tilpasses ændringerne i Dublinsystemet, for at sikre de fingeraftryksbeviser, der er nødvendige, for at systemet kan fungere.

Endvidere er det relevant at udvide formålet med Eurodac ud over asylområdet i betragtning af medlemsstaternes vanskeligheder med effektivt at overvåge ulovlige indrejser ved de ydre grænser og sekundære bevægelser. Eurodac kan bruges til i betydelig grad at styrke medlemsstaternes mulighed for at opspore irregulære migranter i EU ved at lagre fingeraftryksoplysninger for alle kategorier og give mulighed for sammenligninger med alle lagrede oplysninger.

Kommissionen vil foreslå at udvide Eurodacs anvendelsesområde for at bidrage til at bekæmpe irregulær migration og give mulighed for at bruge systemet til at lette tilbagesendelse af irregulære migranter. På den måde vil Eurodac blive brugt som et middel til at fremskynde identifikation og udstedelse af nye papirer til migranter og give mulighed for bedre at vurdere risikoen for, at migranterne forsvinder, hvilket vil sikre hurtigere og mere effektive tilbagesendelses- og tilbagetagelsesprocedurer.

Som fastsat i Kommissionens meddelelse om bedre og mere intelligente IT-systemer til grænsekontrol og sikkerhed²² vil Kommissionen også i forbindelse med den overordnede evaluering af det eksisterende system kortlægge de mangler, der skal afhjælpes på lang sigt, ved at udvikle visse tekniske funktioner i systemet, herunder muligheden for at bruge andre biometriske identifikatorer i overensstemmelse med gældende databeskyttelsesstandarder.

²¹ I 2015 blev der indgivet 1,3 millioner ansøgninger i EU.

²² COM(2016)205 final.

c) **Større konvergens og et egentligt fælles EU-asyssystem**

Generelt er det Kommissionens hensigt at foreslå en samlet harmonisering af procedurerne i hele EU ved at omdanne det nuværende direktiv om asylprocedurer til en **ny forordning om indførelse af en fælles asylprocedure i EU** - til erstatning af de nuværende forskellige ordninger i medlemsstaterne - som skal nedbringe incitamenterne til at flytte til og inden for EU. Efter høring af medlemsstaternes og de implicerede aktører er det Kommissionens hensigt at foreslå, at der indføres nye regler - i stedet for de nuværende skønsmæssige - om centrale aspekter af asylproceduren, herunder reglerne om antagelighed, anvendelse af en grænseprocedure eller en fremskyndet procedure, behandling af nye ansøgninger og retten til at forblive på området. Et væsentligt træk ved en sådan fælles procedure vil være en harmonisering af procedurens maksimale varighed både i første instans og i klageproceduren.

Et kritisk aspekt ved en fælles tilgang vedrører anvendelsen af mekanismen med "sikre lande". I september 2015 fremlagde Kommissionen forslag om vedtagelse af en forordning om indførelse af en fælles EU-liste over "sikre oprindelseslande"²³ for at fremme en smidig behandling af ansøgninger fra personer fra disse lande. Det er vigtigt, at forordningen så hurtigt som muligt vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet. Formålet er at få opstillet en fuldt ud harmoniseret liste over sikre oprindelseslande på EU-plan baseret på Kommissionens forslag og prioritere at opføre tredjelande, hvorfra der kommer et stort antal ansøgere, på listen. Endvidere er det Kommissionens hensigt at harmonisere de proceduremæssige konsekvenser af anvendelsen af mekanismen med sikre oprindelseslande og fjerne de nuværende skønsmæssige for så vidt angår anvendelsen af denne mekanisme.

For så vidt angår mekanismen med "sikre tredjelande", som giver mulighed for at erklære visse ansøgninger for uantagelige, da beskyttelsen kan opnås i et tredjeland, opfordrede Kommissionen i sin meddelelse af 10. februar 2016 alle medlemsstater til at indarbejde denne i deres nationale lovgivning og kræve, at den bliver brugt. Det er Kommissionens hensigt at foreslå en mere harmoniseret EU-tilgang for anvendelsen af denne mekanisme under fuld overholdelse af de internationale forpligtelser i EU's charter om grundlæggende rettigheder og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Genèvekonventionen for at sikre, at den anvendes på samme måde i alle medlemsstater, og for at indføre en mekanisme for vedtagelse af en EU-liste over sikre tredjelande.

Endvidere skal det sikres, at ansøgerne indrømmes den type beskyttelse, de har ret til (flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse), men kun i det nødvendige tidsrum, og at de indrømmes et mere harmoniseret sæt rettigheder, samtidig med at Genèvekonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention overholdes. Efter at have hørt medlemsstaterne er det derfor Kommissionens hensigt at foreslå at **erstatte det nuværende kvalifikationsdirektiv med en forordning med ensartede regler for de procedurer og regler, der skal gælde for personer, der indrømmes international beskyttelse**. Nogle af de rettigheder, der skal indrømmes, kunne svare til den ordning, der finder anvendelse i den enkelte medlemsstat for andre tredjelandstatsborgere eller for den pågældende medlemsstats egne statsborgere. Kommissionen vil imidlertid under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder og internationale standarder grundigt undersøge, om der er behov for at tilpasse rettighedernes omfang for at begrænse uhensigtsmæssige "pullfaktorer" og sekundære bevægelser. Det er ligeledes Kommissionens hensigt i højere grad at afklare forskellen

²³ COM(2015) 240 final.

mellem flygtningestatus og subsidær beskyttelsesstatus og i højere grad differentiere de respektive rettigheder for disse personer.

Forordningen vil endvidere indeholde foranstaltninger, der sikrer, at der foretages en systematisk og regelmæssig kontrol, i hvert fald i de første år efter indrømmelse af beskyttelsesstatus, og at forlængelse af opholdstilladelsen - inden den pågældende person opnår status som fastboende udlænding - knyttes sammen med en bekræftelse af, at der fortsat er behov for beskyttelse, baseret på en vurdering af den nuværende situation i den pågældende persons oprindelsesland og den nuværende personlige situation. I dag har kun få medlemsstater indført et sådant system for regelmæssig revurdering af status. Da subsidær beskyttelsesstatus nødvendigvis i højere grad har midlertidig karakter, skal det overvejes mere regelmæssigt at foretage revurderinger heraf med henblik på inddragelse af denne status.

Der vil også blive foreslået mere harmoniserede regler for identitetsdokumenter for personer med international beskyttelse. Endvidere kunne der tages yderligere initiativer på lang sigt for at udvikle den fælles anerkendelse af den beskyttelse, der indrømmes i de forskellige medlemsstater, hvilket kunne danne udgangspunkt for en ramme for overførsel af beskyttelsesstatus.

Der vil også blive foreslået **ændringer af direktivet om modtagelsesforhold**²⁴ efter høring af medlemsstaterne for i så høj grad som muligt at øge harmoniseringen imellem medlemsstaterne. Det er afgørende yderligere at harmonisere behandlingen af asylansøgere i EU ikke kun for at sikre, at behandlingen er menneskelig, men også for at nedbringe incitamenterne til at flytte til og inden for EU. Som et første skridt har Kommissionen anmodet Det Europæiske Asylstøttekontor om at udvikle fælles tekniske standarder og retningslinjer for medlemsstaternes modtagelsessystemer i samarbejde med et nyligt oprettet netværk for de myndigheder i EU, der står for asyl og modtagelse, og Agenturet for Grundlæggende Rettigheder. Disse nye standarder vil også tjene som benchmark for at lette overvågningen.

d) Forebygge sekundære bevægelser i EU

Kommissionen vil foreslå en række foranstaltninger på hele asylområdet for at sikre, at systemet ikke bringes i fare af sekundære bevægelser blandt asylansøgere og personer under international beskyttelse til en medlemsstat efter deres eget valg.

Hvis en ansøger ikke forbliver i den ansvarlige medlemsstat, bør vedkommende pålægges forholdsmæssige sanktioner. Andre medlemsstater får en forpligtelse til at sende asylansøgere, som er stukket af, tilbage til den ansvarlige medlemsstat, hvor de vil blive omfattet af en fremskyndet behandlingsprocedure, og deres ret til at blive i landet, indtil klagesagen er afsluttet, ikke længere vil være automatisk, uden at det dog berører princippet om non-refoulement og retten til effektive retsmidler. Endvidere bør en ansøger, som er stukket af, eller som risikerer at stikke af, holdes inden for et afgrænset område i medlemsstaten og om nødvendigt frihedsberøves, og, hvis det er muligt, skal de materielle modtagelsesforhold kun omfatte naturalieydelser. Endvidere kunne eksisterende bestemmelser i regelsættet, der knytter det forhold, at en ansøger ikke så hurtigt som muligt

²⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 96).

har indgivet ansøgning, selv om vedkommende faktisk har haft mulighed for det, til vurderingen af ansøgningens troværdighed, udbygges og styrkes. Det kunne føre til, at det forhold, at en person ulovligt har forladt den ansvarlige medlemsstat, indgår i vurderingen af asylansøgningen.

For at undgå sekundære bevægelser blandt personer under international beskyttelse vil reglerne i kvalifikationsdirektivet om indsamling af oplysninger, samarbejde og rapporteringsforpligtelser endvidere blive styrket (også for asylansøgere). Det vil blive klart fastslået, at flygtninge kun kan omfattes af rettigheder og ydelser i den medlemsstat, der har givet dem beskyttelse, og i hvilken de er forpligtet til at blive. Endvidere vil Dublinforordningen blive ændret, således at medlemsstaterne forpligtes til at tilbagetage personer under international beskyttelse, som skal forblive i den medlemsstat, der har indrømmet dem beskyttelse. Det forhold, at en person ulovligt har forladt den pågældende medlemsstats område, kan give anledning til, at der indledes en revurdering af status.

Under fuld overholdelse af chartret om grundlæggende rettigheder vil enhver ret inden for rammerne af asylproceduren, herunder materielle modtagelsesforhold, blive gjort betinget af registrering, optagelse af fingeraftryk og tilstedeværelse og ophold i den ansvarlige medlemsstat. Bestemmelserne om at oplyse ansøgerne om deres forpligtelse til at søge om asyl så hurtigt som muligt efter deres ankomst til EU og til at forblive i den ansvarlige medlemsstat vil blive styrket. Reglerne om ansøgernes forpligtelse til at samarbejde med og melde sig til myndighederne vil også blive styrket, og der vil blive truffet særlige foranstaltninger for at håndtere ansøgere, som har stor risiko for at stikke af, bl.a. ved brug af fremskyndede behandlingsprocedurer. Endvidere vil der blive foreslået fælles EU-regler for dokumenter, der skal udstedes til asylansøgere for at bekræfte deres identitet og klart angive, at de i princippet ikke har ret til at flytte til en anden medlemsstat. Medlemsstaterne kan få mulighed for at forsyne ansøgere med et rejsedokument, når der foreligger alvorlige humanitære grunde, der kræver tilstedeværelse i en anden medlemsstat, men det er nødvendigt at afklare lovgivningen for at sikre, at der udelukkende udstedes rejsedokumenter, når sådanne særlige omstændigheder kræver det.

Direktivet om fastboende udlændinge²⁵ vil også blive ændret, således at den femårsperiode, efter hvilken personer under international beskyttelse vil kunne opnå status som fastboende udlænding, starter forfra hver gang den pågældende person uden tilladelse forlader den medlemsstat, der har indrømmet vedkommende beskyttelse.

Generelt bør medlemsstaterne indføre effektive, afskrækkende og proportionelle sanktioner for ulovlige sekundære bevægelser.

e) Et nyt mandat for EU's asylstøttekontor

Kommissionen vil foreslå et styrket mandat for Det Europæiske Asylstøttekontor, således at det kan spille en ny rolle i **politikgennemførelsen og en styrket operationel rolle** og derved **fremme et velfungerende fælles europæisk asylsystem**.

Asylstøttekontoret vil i tæt samarbejde med Kommissionen, og uden at det berører sidstnævntes ansvar som traktaternes vogter, være ansvarligt for en særlig

²⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11. maj 2011 om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte personer med international beskyttelse (EUT L 132 af 19.5.2011, s. 1).

evalueringsmekanisme til overvågning af medlemsstaternes overholdelse af asylstandarder, hvilket er helt afgørende for at sikre, at Dublinsystemet kan fungere korrekt, navnlig for så vidt angår modtagelsesforhold, adgang til asylprocedurer og overholdelse af væsentlige garantier. Det vil medføre overvågning af situationen i alle medlemsstaterne og fastlæggelse af foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at afhjælpe eksisterende mangler. Hvis medlemsstaternes individuelle indsats ikke er tilstrækkelig til at håndtere situationen, skal asylstøttekontoret kunne gribe ind gennem øget støtte. Der vil også blive indført foranstaltninger, hvis de pågældende medlemsstater ikke tager de nødvendige skridt for i så høj grad som muligt at begrænse eventuelle incitamenter for medlemsstaterne eller asylansøgerne til ikke at overholde reglerne. Hvis asylstøttekontoret med udgangspunkt i en begrundet vurdering af situationen fastslår, at den berørte medlemsstat ikke har truffet foranstaltninger eller ikke har truffet tilstrækkelige foranstaltninger, kan Kommissionen tillægges beføjelser til ved gennemførelsesretsakter at foreskrive operationelle foranstaltninger, som medlemsstaten skal træffe under hensyntagen til henstillinger fra asylstøttekontoret.

En anden af asylstøttekontorets centrale opgaver vil være at **sikre en mere harmoniseret vurdering af ansøgninger om international beskyttelse i EU** baseret på kriterierne i kvalifikationsdirektivet. Målet er at tage hånd om de nuværende forskelle i anerkendelsesprocenter ved at udstede detaljerede og regelmæssige retningslinjer baseret på en fælles analyse for så vidt angår behandlingen af asylansøgninger fra specifikke oprindelseslande, uden at det berører en individuel behandling af hver ansøgning. Sådanne retningslinjer skal godkendes af styrelsesrådet og anvendes af medlemsstaterne. En rapporteringsmekanisme vil gøre det lettere at vurdere, om asylstøttekontorets retningslinjer anvendes i praksis i medlemsstaterne. Med støtte fra Kommissionen og det nederlandske formandskab afprøver Det Europæiske Asylstøttekontor i øjeblikket denne tilgang ved at koordinere nationale eksperters udvikling af fælles retningslinjer for behandling af ansøgninger fra afghanske asylansøgere. Endvidere vil der blive indført et kontrolsystem for at overvåge kvaliteten af asylafgørelser i medlemsstaterne, herunder anvendelse af disse retningslinjer.

Asylstøttekontoret vil også få ansvaret for den bevismæssige vurdering af, hvorvidt tredjelande opfylder kriterierne for at blive betragtet som et sikkert tredjeland eller et sikkert oprindelsesland, og det vil kunne afgive udtalelser til Kommissionen med henblik på at sikre en harmoniseret tilgang.

Asylstøttekontoret er også et naturligt valg for så vidt angår **forvaltning af fordelingsmekanismen** inden for rammerne af et ændret Dublinsystem, uanset hvilken løsning der vælges. Det vil betyde anvendelse af en eventuel fordelingsnøgle for fordeling af asylansøgere mellem de respektive medlemsstater via en mekanisme, der ikke giver asylstøttekontoret skønsmæssige beføjelser.

Ifølge modellen i forslaget til en europæisk grænse- og kystvagt skal asylstøttekontoret kunne gribe ind, herunder også på eget initiativ, og støtte medlemsstater, som ikke har truffet de nødvendige afhjælpende foranstaltninger, eller som befinder sig i **nødsituationer**. Asylstøttekontorets indsats vil navnlig omfatte bistand med sagsbehandling og modtagelsesrelateret støtte. En sådan indsats skal være tæt forbundet med den europæiske grænse- og kystvagts interventioner og kan i mange tilfælde have samme årsag. Asylstøttekontoret skal råde over en reserve af eksperter til hurtige interventioner, som

medlemsstaterne skal bidrage til. Disse eksperter kan indsættes med meget kort frist i de tilfælde, hvor der kræves en øjeblikkelig indsats.

Asylstøttekontoret skal råde over tilstrækkelige finansielle ressourcer og retlige midler for at sikre, at det kan agere effektivt i dets styrkede rolle, herunder i forbindelse med kriseforebyggelse og krisestyring. Foranstaltninger truffet af det europæiske asylstøttekontor skal koordineres fuldt ud med andre støtteforanstaltninger, der kunne tilbydes medlemsstater under særligt pres, herunder inden for rammerne af den nye mekanisme, som Kommissionen har foreslået vedrørende ydelse af nødhjælp i Unionen²⁶.

II. SIKRING AF FLERE OG SIKRE LOVLIGE MIGRATIONSVEJE

Intelligent migrationsstyring kræver ikke blot en stram politik for at håndtere strømmene af irregulære migranter, samtidig med at personer i nød beskyttes, men også en proaktiv politik, hvad angår bæredygtige, gennemsigtige og tilgængelige lovlige migrationsveje. I overensstemmelse med den globale 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling anerkender vi derved migranternes positive bidrag til inklusiv vækst og den multidimensionelle realitet i forbindelse med migration, som kræver en sammenhængende og overordnet løsning.

På den ene side er der brug for flere lovlige migrationsveje, for at personer med behov for international beskyttelse kan indrejse i EU på en velordnet, styret, sikker og værdig måde, og for at bidrage til at redde liv og samtidig mindske den irregulære migration og ødelægge menneskesmuglernes forretning. Samtidig skal ikke blot EU's ansvar som helhed for at beskytte migranter øges, men hele det internationale samfunds, da dette ansvar på nuværende tidspunkt ikke deles ligeligt på verdensplan.

På den anden side har EU brug for en mere proaktiv politik, hvad angår arbejdskraftmigration, for at tiltrække personer med de kvalifikationer og talenter, EU har brug for for at klare de befolkningsmæssige udfordringer og manglen på kvalifikationer, og derved bidrage til økonomisk vækst og opretholdelse af vores velfærdssystem. Mere generelt bør EU udnytte denne lejlighed til at vurdere og forbedre den overordnede ramme for lovlig migration og arbejdskraftmigration.

Derudover er det som understreget i meddelelsen om det europæiske semester 2016²⁷ vigtigt at sikre en effektiv integration af tredjelandstatsborgere med lovligt ophold i EU i lyset af både de nyere udfordringer, som flygtningekrisen har skabt, og de nuværende og fremtidige udfordringer i forbindelse med migration. På grundlag af det arbejde, der allerede er gjort på EU-plan, har Kommissionen til hensigt at optrappe sin indsats for at integrere tredjelandstatsborgere ved at foreslå en EU-handlingsplan om integration. I handlingsplanen vil foranstaltningerne på de politikområder, der er mest relevante for integrationen (f.eks. uddannelse, integration på arbejdsmarkedet (herunder iværksætteraktiviteter), social inklusion og bekæmpelse af forskelsbehandling) blive skitseret med henblik på at bistå medlemsstaterne med angivelse af, hvor mange ressourcer der er til rådighed på EU's budget.

Endelig er EU nødt til at styrke sit samarbejde med vigtige tredjelande, der er oprindelseslande, for at sikre en bedre og mere overordnet migrationsstyring og mobilitet.

²⁶ Forslag til Rådets forordning om ydelse af nødhjælp i Unionen (COM(2016)115 final).

²⁷ COM(2016) 95 final af 8.3.2016.

II.1. Hen imod en bedre forvaltet tilgang til beskyttelse af flygtninge i EU - et struktureret genbosætningssystem

Ved udviklingen af et struktureret genbosætningssystem starter Kommissionen ikke fra bunden. Den har allerede anbefalet en samlet EU-tilgang, i henhold til hvilken medlemsstaterne er enedes om at genbosætte 22 504 flygtninge i 2015-2016 fra flygtningelejre i Mellemøsten, Nordafrika og Afrikas Horn via UNHCR. Som bebudet i den erklæring, der blev opnået enighed om mellem medlemsstaterne og Tyrkiet den 18. marts 2016²⁸, oprettes der en mekanisme til erstatning for den irregulære og farlige passage, som migranter foretager fra Tyrkiet til de græske øer, som udgør en lovlig kanal for genbosætning i EU af migranter og flygtninge fra Tyrkiet. For hver syrer, der sendes tilbage til Tyrkiet, vil en anden syrer fra Tyrkiet blive genbosat i EU. Fra EU's side vil genbosætning inden for rammerne af denne mekanisme i første omgang finde sted ved, at EU opfylder forpligtelserne i medfør af ovennævnte EU-tilgang, i henhold til hvilken der stadig er 18 000 ud af de oprindelige 22 504 pladser til genbosætning tilbage. Kommissionen har foreslået, at de 54 000 pladser, der var planlagt med henblik på genbosætning, nu bliver stillet til rådighed for genbosætning af syrere fra Tyrkiet i EU²⁹, hvis der skulle være et yderligere behov for genbosætning. Parallelt hermed pågår der arbejde blandt medlemsstaterne med henblik på indførelse af en ordning om indrejse af humanitære årsager for syriske flygtninge, der på nuværende tidspunkt befinder sig i Tyrkiet. Når den irregulære passage fra Tyrkiet til EU er ophørt eller i det mindste i væsentlig grad og vedvarende er mindsket, vil ordningen blive aktiveret. EU-medlemsstaterne vil bidrage til ordningen på frivillig basis.

På grundlag af de eksisterende initiativer vil Kommissionen fremlægge **et forslag, der skal udgøre rammen for EU's genbosætningspolitik**, og som indeholder en fælles tilgang med henblik på, at personer, der har behov for international beskyttelse, sikkert og lovligt kan komme ind i EU. Med dette forslag vil der blive indført en horisontal mekanisme for lancering af målrettede EU-genbosætningsinitiativer, idet der fastsættes fælles EU-regler for indrejse og fordeling, den status, som genbosatte personer skal have, økonomisk støtte og foranstaltninger for at forhindre sekundære bevægelser. Sådanne initiativer på EU-plan kan være generelle med henblik på at øge genbosætningen globalt eller med henblik på at lette genbosætningen fra et specifikt tredjeland eller en specifik region, eventuelt tilknyttet bestemte betingelser om et effektivt samarbejde om migrationsstyring (f.eks. mindske af det antal personer, der spontant indrejser til EU-medlemsstaterne og enighed om eller forbedring af gennemførelsen af tilbagetagelsesordninger). En sådan mekanisme kan aktiveres ved hjælp af gennemførelsesakter, som skal vedtages på grundlag af objektive fastsatte kriterier (f.eks. UNHCR's mål for global genbosætning).

EU's genbosætningspolitik skal overordnet set have til formål at sikre, at EU påtager sig en fair del af det globale ansvar for at sikre verdens flygtninge en sikker havn. Det er det internationale samfunds fælles ansvar som helhed, og det vil kun på hensigtsmæssig og bæredygtig vis kunne løftes ved, at alle internationale aktører enes om en samordnet og målrettet tilgang. I den forbindelse er det nødvendigt, at EU øger sin støtte til og deltagelse i internationale initiativer, der har til formål at klare de globale migrations- og flygtningeudfordringer, f.eks. UNHCR's globale genbosætningsprogrammer³⁰, men også

²⁸ SN 38/16.

²⁹ COM(2016)171 final.

³⁰ Navnlig UNHCR's møde på højt plan om "Global Responsibility Sharing through Pathways for Admission of Syrian Refugees" i Genève den 30.3.2016, det allerførste globale humanitære topmøde i Istanbul den 23.-24.5.2016 og UNGA's topmøde om større flygtninge- og migrantbevægelser i New York den 19.9.2016.

presser på for at indhente flere tilsagn i andre internationale sammenhænge, som f.eks. G20. Med henblik herpå har EU brug for et fælles struktureret system for at sikre en mere systematisk samling af de europæiske genbosætningsbestræbelser. Det vil gøre det muligt for EU at gå foran med et godt eksempel og på en synlig og konkret måde at give udtryk for EU-landenes solidaritet med det internationale samfund.

Medlemsstaterne bør også overveje andre måder, hvorpå de kan øge mulighederne for lovlig indrejse for personer med behov for international beskyttelse. Flygtningespecifikke ordninger såsom genbosætning og indrejse af humanitære årsager skal suppleres ved at gøre de eksisterende ordninger for lovlig indrejse for generelle kategorier såsom studerende, forskere eller arbejdstagere mere tilgængelige for flygtninge. Derudover skal de allerede eksisterende initiativer støttes fuldt ud. Andre initiativer såsom **privat betaling af udgifterne til migranternes underhold**, hvor private grupper eller organisationer støtter dækningen af udgifterne til betaling af underhold og genbosætningsstøtte til personer med behov for international beskyttelse, kan også spille en vigtig rolle for at øge mulighederne for lovlig indrejse. Privat betaling af udgifterne til underhold kan antage forskellige former lige fra stipendier til studerende og akademisk personale til integrationsstøtte til dækning af udgifterne til underhold for familiemedlemmer. Privat betaling af udgifterne til underhold er ikke kun en måde at øge mulighederne for lovlig indrejse på, men er også med til at øge offentlighedens opmærksomhed om og støtte til flygtninge, og gør det muligt at skabe et mere imødekommende klima, da lokalsamfundet sædvanligvis er involveret. Der bør derfor opfordres hertil ved at udvikle bedste praksis på EU-plan med inspiration fra modeller og erfaringer fra andre tredjelande. Medlemsstaterne opfordres også til fuldt ud at udnytte andre disponible lovlige kanaler for personer, der har brug for beskyttelse, såsom opholdstilladelser af humanitære årsager, og Kommissionen vil vurdere, hvordan det er muligt også i den henseende at fremme en samordnet europæisk tilgang.

II.2. En mere intelligent og velforvaltet lovlig migrationspolitik

I løbet af de sidste 13 år har EU udviklet en bred vifte af retsforskrifter om indrejse for forskellige kategorier af lovlige migranter. Direktivet om det blå EU-kort og om virksomhedsinternt udstationerede tredjelandssstatsborgere³¹ skaber en retlig ramme for højt kvalificerede migranter. Det ændrede direktiv om studerende og forskere³² gør det lettere for udenlandske studerende og forskere at få indrejse og mulighed for mobilitet internt i EU, og det giver dem ret til ophold i 9 måneder med henblik på at søge arbejde eller etablere en virksomhed. Direktivet om sæsonarbejdere³³ - som medlemsstaterne skal have gennemført fuldt ud senere i år - regulerer sæsonarbejderen indrejse og midlertidige ophold og letter derved cirkulær migration og beskytter denne særligt sårbare kategori af arbejdstagere. Derudover giver direktivet om en kombineret tilladelse til tredjelandssstatsborgere³⁴ både tilladelse til ophold og arbejde for tredjelandssstatsborgere, direktivet om tredjelandssstatsborgeres status som fastboende udlænding³⁵ regulerer betingelserne og rettighederne for tredjelandssstatsborgers ophold, når de har haft ophold i EU i over 5 år, og i

³¹ Henholdsvis direktiv 2009/50/EF og 2014/66/EU.

³² Europa-Parlamentet og Rådet opnåede politisk enighed om det omarbejdede direktiv i 2015. Den formelle vedtagelse vil finde sted i første halvdel af 2016.

³³ Direktiv 2014/36/EU.

³⁴ Direktiv 2011/98/EU.

³⁵ Direktiv 2003/109/EF.

direktivet om familiesammenføring³⁶ fastsættes betingelserne for tredjelandsstatsborgeres familiemedlemmers indrejse og ophold.

Der er dog brug for en yderligere indsats på EU-plan. For det første skal EU forbedre migrationsreglerne for højt kvalificerede migranter ved at reformere det blå EU-kort. For det andet skal EU undersøge, hvordan man kan tiltrække innovative iværksættere, som kan sætte gang i den økonomiske vækst og være med til at skabe job. For det tredje er lovlig migration fuldt og helt blevet en del af de overordnede drøftelser med tredjelande, der er oprindelses- og transitlande, om, hvordan man kan samarbejde om at styre migrationsstrømmene. Endelig bør der indledes en række overvejelser om, hvordan det er muligt på længere sigt at ændre hele EU's model for styring af lovlig migration og navnlig arbejdskraftmigration, bl.a. ved eventuelt at lade sig inspirere af de vellykkede modeller, andre udviklede lande anvender.

a) Tiltrækning af højt kvalificerede arbejdstagere til Europa: et mere effektivt blåt kort

Europa er et aldrende kontinent, hvis befolkningsandel i den arbejdsdygtige alder³⁷ falder. Den forventes at falde med 18 mio. i næste årti. Derudover viser ændringerne mellem 2012 og 2025 i de kvalifikationer, der kræves på arbejdsmarkedet i EU, at behovet for højt kvalificeret arbejdskraft stiger (fra 63 mio. til 83 mio. eller med mere end 23 %)³⁸. Samtidig er der behov for i højere grad at udnytte potentialet i EU's arbejdsstyrke, hvilket fremgår af den høje arbejdsløshed, navnlig blandt unge, den lave beskæftigelsesfrekvens og det fortsatte manglende match mellem udbud og efterspørgsel af kvalifikationer i EU. Dette kræver en samordnet indsats på alle niveauer, hvor der fokuseres på at investere i udviklingen af den eksisterende arbejdsstyrkes kvalifikationer, fremme politikker med henblik på at øge erhvervsfrekvensen, således at alle disponible kvalifikationer udnyttes, og fremme af mobilitet for arbejdstagere internt i EU. Den kommende dagsorden for kvalifikationer for Europa vil udgøre et vigtigt element i disse bestræbelser, idet der fokuseres på i højere grad at udnytte og anerkende de eksisterende kvalifikationer i EU, forbedre anerkendelsen af udenlandske kvalifikationer samt yderligere fremme udviklingen af kvalifikationer, når der er behov herfor³⁹.

Det står dog klart, at disse foranstaltninger alene ikke vil være tilstrækkelige til at afhjælpe manglen på kvalifikationer: Det vil også være nødvendigt, at EU tiltrækker talenter og kvalifikationer fra udlandet, for at EU fortsat kan være en global konkurrencedygtig aktør. Det er vigtigt ikke blot for at dække de nuværende og fremtidige behov for kvalifikationer og sikre en dynamisk økonomi, men også for at sikre vores velfærdssystemers bæredygtighed på længere sigt.

Interessenternes holdning bekræfter klart dette: I forbindelse med en offentlig høring om det blå kort på tværs af EU sidste år⁴⁰ fandt 85 % af de adspurgte, herunder arbejdsgivere og fagforeninger, at det - foruden de politiske foranstaltninger såsom at rekruttere fra andre medlemsstater, hæve pensionsalderen og erhvervsfrekvensen - er nødvendigt at rekruttere højt kvalificerede arbejdstagere fra lande uden for EU for at afhjælpe manglen på arbejdskraft inden for bestemte sektorer eller erhverv i EU. Parallelt hermed opfordrede man i forbindelse med den første europæiske dialog om færdigheder og migration til at bringe den

³⁶ Direktiv 2003/86/EF.

³⁷ Se Europa-Kommissionen, The 2015 Ageing Report, European Economy 3/2015.

³⁸ Prognoser fra CEDEFOP.

³⁹ Kommende initiativ/meddelelse/strategi og en af ti politiske prioriteringer for Europa-Kommissionen.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm

fragmenterede indrejsepolitik for højt kvalificerede arbejdstagerne til ophør og indføre en hurtigt fungerende og gennemsigtig indrejseordning⁴¹.

Direktivet fra 2009 om det blå kort har ikke opfyldt sit potentiale som en EU-ordning, der skal tiltrække talentfulde og højt kvalificerede tredjelandstatsborgere, hvilket var meningen hermed. Indrejsebetingelserne er temmelig restriktive, direktivet skaber kun en beskeden kohærens og harmonisering, og mobiliteten internt i EU for indehavere af det blå kort er meget begrænset. Derudover findes der en lang række nationale ordninger for højt kvalificerede arbejdstagere parallelt med det blå EU-kort, hvilket skaber en fragmenteret ramme med mange forskellige gældende regler og procedurer. Som følge heraf er det samlede antal højt kvalificerede arbejdstagere, der indrejser i EU, fortsat lavt⁴², og sammenlignet med ikkeeuropæiske OECD-lande tiltrækker EU lavt kvalificerede migranter snarere end højt kvalificerede⁴³.

For at sikre, at det blå kort er et effektivt redskab, der gør det lettere for højt kvalificerede arbejdstagere at indrejse, vil Kommissionen fremsætte forslag til ændringer af det nuværende direktiv med det overordnede mål at styrke det som en europæisk ordning ved at udvikle en mere harmoniseret fælles EU-tilgang, bl.a. ved at skabe mere fleksible og mindre restriktive indrejsebetingelser, forbedre og lette indrejseprocedurerne og øge migranternes rettigheder, bl.a. retten til mobilitet internt i EU. Ud over de retlige ændringer vil det blå kort blive promoveret mere, således at arbejdsgivere og migranter fuldt ud kender til ordningens fordele.

b) Tiltrækning af innovative iværksættere til EU

For at EU fortsat kan være en global konkurrencedygtig aktør, er det nødvendigt for EU at finde måder til at tiltrække nye og støtte allerede innovative iværksættere med migrantbaggrund med menneskelige og økonomiske ressourcer, så de kan bidrage positivt til EU's vækst og konkurrenceevne. At tiltrække innovative iværksættere til EU vil ikke kun være en del af en generel tilgang for at afbøde virkningerne af befolkningsfaldet. Det vil også udnytte de innovative tendenser i økonomien (navnlig den digitale økonomi, den grønne økonomi og den sociale økonomi) og mere bredt bidrage til at fremme EU's økonomiske vækst og konkurrenceevne. Dette er også fuldt ud i overensstemmelse med EU's Start Up-initiativ i forbindelse med strategien for det indre marked⁴⁴.

Det er på den baggrund, at Kommissionen vil arbejde videre med at finde måder til at tiltrække og støtte innovative iværksættere på, herunder nystartede virksomheder, fra tredjelande. Dette kan omfatte fælles EU-regler for indrejse (og mobilitet internt i EU), men også foranstaltninger for at støtte højt kvalificerede iværksættere med migrantbaggrund, som opretter virksomheder i sektorer med stor merværdi. En sådan tilgang kan bygge på eksisterende initiativer og tjenester på europæisk, nationalt, regionalt eller lokalt plan i medlemsstaterne og skabe hensigtsmæssige synergier.

⁴¹ Den 27.-28. januar 2016 indledte Kommissionen den europæiske dialog om færdigheder og migration, som skal afholdes regelmæssigt for at inddrage erhvervslivet og fagforeningerne mere i processen med at tiltrække og integrere kvalificerede tredjelandstatsborgere på arbejdsmarkedet (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

⁴² I 2014 blev der kun udstedt 13 852 blå kort (endnu færre de foregående år) - 87 % heraf i én medlemsstat - og ca. 25 000 nationale tilladelser for højt kvalificerede.

⁴³ Af alle de migranter fra lande uden for EU, der kommer til OECD-lande, vælger 48 % af de lavt uddannede migranter EU som destination, og 68 % af de højt kvalificerede et OECD-land uden for Europa.

⁴⁴ COM(2015)550 final.

c) Hen imod en mere kohærent og effektiv model for styring af lovlig migration på EU-plan

For at sikre en effektiv forvaltning af politikkerne for lovlig migration skal EU i højere grad udnytte de gældende retsforskrifter for forskellige kategorier af tredjelandstatsborgere og deres kvalifikationer. Det er derfor, Kommissionen vil lancere en Refit-evaluering⁴⁵ af de gældende retsforskrifter vedrørende lovlig migration med henblik på at indkredse potentielle tilfælde af manglende konsekvens og huller og strømline og forenkle de nuværende regler. Som en del af denne øvelse vil Kommissionen også tage fat på spørgsmålet om, hvorvidt der er brug for specifikke EU-regler om internationale tjenesteydere inden for rammerne af handelsaftaler. Det overordnede formål med denne evaluering er så vidt muligt at forbedre de gældende regler i lyset af behovet for at forhindre og bekæmpe udnyttelse af arbejdskraften, hvilket Agenturet for Grundlæggende Rettigheder har vist⁴⁶ er almindeligt forekommende blandt vandrende arbejdstagere. I den henseende vil Kommissionen også fortsætte med at overvåge, at de relevante bestemmelser i EU-retten håndhæves effektivt for derved at sikre beskyttelsen af de rettigheder, som migranter, der arbejder i EU, har, navnlig for at forebygge udnyttelse af arbejdskraften uanset dens retlige status.

Kommissionen vil iværksætte en undersøgelse af muligheden for at udvikle en mekanisme på EU-plan, som har til formål at øge gennemsigtigheden og gøre det lettere at matche potentielle migranter og arbejdsgivere. I den henseende er visse udviklede lande, der konkurrerer med EU om at tiltrække kvalificerede migranter⁴⁷, for nylig gået over til et system med forudgående udvælgelse fra en pulje af forhåndsscreenede kandidater efterfulgt af den faktiske indrejseprocedure. Et sådant system er både efterspørgselsbaseret (dvs. det er en forudsætning, at der er et jobtilbud eller en kontrakt) og fokuserer på de menneskelige ressourcer (dvs. en persons færdigheder og kvalifikationer samt erfaringer)⁴⁸. Uden at stille spørgsmålstejn ved medlemsstaternes kompetence til at beslutte, hvor mange økonomiske migranter de lader indrejse, vil der i undersøgelsen blive set nærmere på muligheden for at indføre en mekanisme til forudgående screening, som gør det muligt at skabe en pulje af kandidater, som medlemsstaterne og arbejdsgiverne i EU har adgang til.

d) Styrkelse af samarbejdet med vigtige oprindelseslande

Når der sikres lovlige migrationsveje, er det nødvendigt at øge tilbagetagelsen og tilbagesendelsen af dem, der ikke har ret til ophold - og det er nødvendigt, at begge elementer fuldt ud medtages i drøftelserne med tredjelande, navnlig migranternes oprindelseslande, om, hvordan man kan samarbejde om at sikre en effektiv styring af migrationsstrømmene. Det er den tilgang, der blev vedtaget i forbindelse med de politiske dialoger og det operationelle samarbejde med tredjelande inden for rammerne af den samlede strategi for migration og mobilitet, hvor lovlig migration og en velstyret mobilitet er fastsat som prioriteter i EU's politik for ekstern migration og asyl. Inden for rammerne af den samlede strategi har EU de

⁴⁵ Se arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene "Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) - State of Play and Outlook - REFIT Scoreboard" (SWD(2015) 110 final), der er knyttet som bilag til meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, "Bedre regulering for bedre resultater - En EU-dagsorden" (COM(2015)215 final).

⁴⁶ "Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union", se <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

⁴⁷ F.eks. Canada, Australien og New Zealand.

⁴⁸ Se f.eks. det canadiske ekspresindrejsesystem: <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

senere år undertegnet mobilitetspartnerskaber og fælles dagsordener for migration og mobilitet med en række umiddelbare og fjernere nabolande⁴⁹.

Det vil blive tilstræbt at indgå et tættere samarbejde med disse partnere, som har interesser til fælles med og er parate til at indgå gensidige forpligtelser med EU og dets medlemsstater, særlig hvad angår samarbejdet om tilbagetagelse. EU skal tilbyde en mere omfattende række operationelle mekanismer og incitamenter for at gennemføre den samlede strategi på en mere struktureret og systematisk måde, således som det sker via dialogerne på højt niveau, hvor tredjelande regelmæssigt fremsætter anmodninger om flere lovlige migrationsveje.

Det Europæiske Råd understregede i konklusionerne af mødet den 18. februar 2016, at, hvad angår forbindelserne med de relevante tredjelande, vil de omfattende og skræddersyede pakker af incitamenter, der i øjeblikket er ved at blive udviklet til bestemte lande for at sikre en effektiv tilbagesendelse og tilbagetagelse, kræve fuld støtte fra EU og medlemsstaterne. Kommissionen og den højtstående repræsentant/næstformanden fortsætter i fuldt samarbejde med medlemsstaterne dette arbejde med henblik på Det Europæiske Råds møde at foreslå omfattende og skræddersyede pakker af incitamenter, både positive og negative, der omfatter alle politikområder, og som kan anvendes i drøftelserne med tredjelande.

Herved bygger EU i samarbejde med sine afrikanske partnere på konklusionerne af Vallettahandlingsplanen⁵⁰, som - blandt de mulige foranstaltninger på området lovlig migration og mobilitet - omfatter en samling af tilbuddene fra EU's side om lovlig migration, herunder pilotprojekter for at gøre det lettere at anerkende kvalifikationer inden for bestemte sektorer/erhverv, øge antallet af stipendier i forbindelse med Erasmus+-programmet og støtte til foranstaltninger forud for afrejsen og arbejdsformidling.

III. KONKLUSION

Den prioritet, som kommissionsformand Jean-Claude Juncker fastsatte, nemlig at "Europa på alle måder skal blive bedre til at styre migrationen" - ud fra et humanitært behov, behovet for solidaritet og den befolknings- og kvalifikationsmæssige udfordring - er mere gyldig end nogensinde før. Kommissionen er derfor fast besluttet på at nå det ambitiøse mål om at udforme en integreret, bæredygtig og holistisk EU-migrationspolitik.

Med henblik herpå er det hensigtsmæssigt via denne meddelelse at indlede en drøftelse af de vigtige emner, der behandles heri. Der er ikke andre muligheder end at fortsætte den dobbelte strategi med at stabilisere den nuværende situation ved fuldt ud at overholde og anvende den gældende retlige ramme og samtidig tage fat på behovet for i et fremtidigt perspektiv at reformere den måde, hvorpå disse regler er opbygget. Midt i den nuværende krise er det nuværende systems begrænsninger og de fælles udfordringer, vi står over for, blevet blotlagt. Det er derfor netop nu, hvor der er mest brug for en samordnet indsats og stærk solidaritet, at det er nødvendigt at tage dette fremtidige perspektiv op for at bane vej for en menneskelig og effektiv europæisk migrations- og asylpolitik baseret på en ligelig ansvarsdeling. I lyset af den feedback, Kommissionen får på denne meddelelse, vil den fremsætte relevante forslag.

⁴⁹ Der findes mobilitetspartnerskaber med Jordan, Marokko, Tunesien, Republikken Moldova, Kap Verde, Georgien, Armenien og Aserbajdsjan. Der findes fælles dagsordener for migration og mobilitet med Nigeria og Etiopien.

⁵⁰ Vallettatopmødet den 11.-12.11.2015.