



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.12.2011
KOM(2011) 835 endelig

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

om styrket solidaritet i EU på asylområdet

En EU-dagsorden for bedre ansvarsfordeling og øget gensidig tillid

INDLEDNING

Solidaritet er en af de grundlæggende værdier i Den Europæiske Union og har været et styrende princip i den fælles europæiske asylpolitik siden starten herpå i 1999. Det er nu nedfældet i artikel 80 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde¹.

Solidaritet er lige siden starten blevet anerkendt som en væsentlig del af det fælles europæiske asylsystem. Behovet for at omsætte denne solidaritet i konkrete foranstaltninger skyldes praktiske forhold, da medlemsstaternes asylsystemer er indbyrdes forbundne. Et system, der i en medlemsstat er overbebyrdet eller fungerer dårligt, har tydeligvis en virkning på alle andre medlemsstater, herunder i forbindelse med sekundære bevægelser. Asylstrømmene er ikke konstante, og de er heller ikke jævnt fordelt i EU. De varierer fra 425 000 ansøgninger i EU-27 i 2001 til under 200 000 i 2006, mens der forventes en stor stigning i år. En stigning i asylstrømmene kan stramme kapaciteterne i nogle medlemsstater til det yderste. Det er EU's ansvar at hjælpe disse medlemsstater også for at forsvare EU's fælles værdier og grundlæggende rettigheder ved at sikre en hensigtsmæssig modtagelse af asylsøgere og flygtninge og adgang til beskyttelse.

Solidaritet skal dog knyttes til ansvar. Medlemsstaterne bør sikre, at deres systemer kan leve op til de normer, der er fastsat i europæisk ret, navnlig Genève-flygtningekonventionen fra 1951, den europæiske menneskerettighedskonvention og EU's charter om grundlæggende rettigheder. Et vigtigt aspekt af solidaritet er at holde orden i eget hus for at undgå, at andre medlemsstater berøres. Dette aspekt skal også styrkes med henblik på at skabe et klima med gensidig tillid, der yderligere bidrager til den fælles bistand. Der er fundamentalt at øge tilliden for at styrke solidariteten. Gennemførelsen af solidaritetsprincippet kræver reelle engagementer fra medlemsstaterne. Den hårde økonomiske situation i EU og i medlemsstaterne gør dette endnu mere krævende. EU har allerede udarbejdet en række solidaritetsværktøjer, der udgør et godt udgangspunkt. Hver af disse kan forbedres, og der kan udvikles nye dele for at skabe en fleksibel værktøjskasse, der kan bruges til de forskellige solidaritetsbehov.

Kommissionen foreslår til dette formål at styrke den indre EU-solidaritet i forbindelse med asyl omkring fire akser: praktisk samarbejde og teknisk bistand, finansiel solidaritet, ansvarsfordeling og forbedrede værktøjer til styring af asylsystemet. Denne meddelelse sigter også på at bidrage til færdiggørelsen af "asylpakken", da de næste par måneder vil være afgørende for at nå målsætningerne for 2012, og i den forbindelse skal solidaritetsforholdene også spille en rolle.

1. UDNYTTELSE AF DET FULDE POTENTIALE I DET PRAKTISKE SAMARBEJDE OG TEKNISKE BISTAND

1.1. Det praktiske samarbejde som grundpille i det fælles europæiske asylsystem

Der er blevet oprettet mange samarbejdsordninger i de seneste år. Det nyligste initiativ er oprettelsen af det europæiske kontor til støtte i asylspørgsmål, der yderligere vil styrke det

¹ Denne meddelelse omhandler ikke solidaritetsområder i forbindelse med politikker til bekæmpelse af ulovlig indvandring, selv om der er en forbindelse mellem andre politikker til forvaltning af indvandring og et velfungerende asylsystem.

praktiske samarbejde på asylområdet. Støttekontoret vil sikre, at det praktiske samarbejde kan blive til en stor grundpille i asylsystemet i EU. De første erfaringer med det fælles europæiske asylsystem viser, at praktiske initiativer er nødvendige som supplement til lovgivningen for at skabe tiltro til, at alle medlemsstater udfører de samme opgaver ens og med samme resultater.

Det fælles europæiske asylsystem blev indviet i juni 2011. Det er en struktur, der forstærker eksisterende samarbejdsordninger. Det europæiske asylcurriculum kan for eksempel blive et standarddokument for alle sagsbehandlere i EU, hvilket i betydelig grad vil styrke tiltroen til, at fremgangsmåderne i medlemsstaterne er ret ens, og at beslutningerne følger faste mønstre. Kontoret bør måle virkningerne af disse foranstaltninger gennem særlige målsætninger på EU-plan.

Asylsystemerne vil blive bedre gennem et samspil med EU-lovgivningen, styrket praktisk samarbejde og intelligent anvendelse af EU's finansieringsmekanismer. I takt med at EU søger at vedtage mere harmoniserede og forbedrede fælles normer ved at vedtage asylovgivningspakken, vil medlemsstaterne råde over bedre fælles gennemførelsesværktøjer, der stilles til rådighed af støttekontoret og som forstærker de nationale indsatser til at nedbringe omkostningerne. Kontoret vil også være i stand til at fastlægge og sprede god praksis vedrørende forhold som adgang til ansøgningsproceduren, behandling af de mest sårbare ansøgere, fælles teknikker og forvaltningen af efterslæb. De fælles værktøjer og god praksis, der finansieres af EU, vil hjælpe medlemsstaterne med at gennemføre de skiftende fælles standarder. Kontoret kan også med stor værdi bidrage til en gennemsigtig og strategisk forvaltning af det fælles asylsystem, herunder ved at udarbejde årsrapporter om situationen i EU vedrørende asyl.

Kontorets nytte vil afhænge af medlemsstaternes vilje til at benytte de muligheder, det giver, og deres vilje til et sådant samarbejde. Det vil være nødvendigt at udforme rammerne for et europæisk regelmæssigt samarbejde mellem de nationale asylmyndigheder.

Et af de fælles redskaber, som det europæiske kontor til støtte i asylspørgsmål bør undersøge, og som Stockholmprogrammet opfordrer til, er de procedurer, der letter udstationeringen af tjenestemænd imellem medlemsstaterne med henblik på at hjælpe medlemsstater, der er under særligt pres. Det europæiske kontor til støtte i asylspørgsmål bør oprette en gruppe af eksperter, sagsbehandlere og tolke, der kan indsættes med kort varsel for at hjælpe medlemsstater, der har behov herfor.

Det vil være nødvendigt regelmæssigt at undersøge, hvorvidt kontorets mandat og retsgrundlag er passende for at opfylde de forskellige solidaritetsopgaver, hvad enten de er kortfristede eller strukturelle, og til at imødekomme nye former for asylstrømme.

1.2. Udfyldelse af den internationale mangel på beskyttelse i EU's reaktion på migrations- og asylkriser

Det europæiske kontor til støtte i asylspørgsmål har også til opgave at hjælpe medlemsstater, der er under særlig stort pres. Hvis hjælpen antager konkrete former, kan kontoret spille en nøglerolle i forvaltningen af asyl- og migrationskriser. Hvis der bliver mulighed for at udsende asylstøttehold fra kontoret med udgangspunkt i de anmodende medlemsstaters operative planer, vil det være værdifuldt for solidariteten i asylspørgsmål.

Der bør drages erfaringer af EU's indsats i forbindelse med konsekvenserne på migrationsområdet af begivenhederne i de sydlige Middelhavslande. EU kunne hurtigt

mobilisere yderligere midler til at hjælpe de ramte medlemsstater og indsætte operative midler til grænsekontrollen, der var koordineret af Frontex, som også hjalp i eftersøgnings- og redningsoperationerne til søs. Frontex hjalp med de første vurderinger af de nyankomne og gav oplysninger. Det var dog ikke muligt at iværksætte andre operationelle foranstaltninger, der specifikt knytter sig til den internationale beskyttelse, navnlig da kontoret ikke var fuldt operationelt.

Da kontoret tager skridt for at sikre, at det i fremtiden er beredt på at udfylde denne mangel, er det vigtigt, at det overvejer dets koordination med andre agenturer. Det europæiske kontor for støtte i asylspørgsmål, Frontex og om muligt Europol bør sammen med Kommissionen udarbejde særlige ordninger for at sikre, at opgavefordelingen er klar og for at sikre, at procedurerne i forbindelse med krisesituationer er hurtige og effektive. Sådanne procedurer kunne omfatte indsættelse af koordinerede hold.

Behovet for et samarbejde mellem agenturerne eksisterer både med hensyn til indsatsen i krisesituationer og med hensyn til det proaktive arbejde som risikoanalyse og kapacitet til hurtig varsling. Derudover bør kontoret støtte indarbejdelsen i Frontex' virke af forhold vedrørende international beskyttelse, da de nye aftalte ændringer til grundlaget for Frontex' arbejde har styrket de mekanismer, der beskytter de grundlæggende rettigheder i relation til Frontex' aktioner. Dette kan også gøres i samarbejde med agenturet for grundlæggende rettigheder.

Under de sidste begivenheder i Middelhavsområdet undersøgte Kommissionen muligheden for at iværksætte civilbeskyttelsesordningen for at hjælpe de medlemsstater, der stod over for usædvanlige migrationsstrømme og ikke havde tilstrækkelige nationale kapaciteter. Mekanismen kunne efter anmodning fra medlemsstaterne anvendes under meget særlige omstændigheder for at koordinere kortlægningen af hjælpen og give naturalydelse.

Nøgleaktioner

- ⊙ Medlemsstaterne bør **bidrage til det europæiske kontor til støtte i asylspørgsmål** med hensyn til aktiviteter og midler og anvende dets fælles redskaber bedst muligt.
- ⊙ Medlemsstaterne bør tidligt i 2012 fastlægge det kvantitative mål for det antal asyltjenestemænd, der skal uddannes i anvendelsen af det **europæiske asylcurriculum** inden 2014.
- ⊙ Kontoret bør yde **teknisk bistand** til medlemsstaterne til fuldt ud at **gennemføre asylovgivningen**.
- ⊙ Kontoret bør i 2012 revidere de procedurer, der skal lette **udstationeringen af tjenestemænd** for at bistå medlemsstaterne, hvis asylsystem er under særligt pres, og bør udpege en gruppe af eksperter, sagsbehandlere og tolke, der med kort varsel kan indsættes i krisesituationer.
- ⊙ Kontoret bør gøre **udsendelsen af eksperter mere effektiv** ved at overveje metodologien bag de operationelle planer og vurdere den første erfaring med asylstøttehold i Grækenland.

- ⊙ Kommissionen bør i 2013 **vurdere kontorets betydning** for den praktiske koordinering af indsatsen i asylspørgsmål og for det fælles europæiske asylsystem og foreslå yderligere foranstaltninger, den mener er nødvendige for at sikre en effektiv solidaritet og ansvarsfordeling.
- ⊙ **Kontoret og Frontex** bør i 2012 aftale klare samarbejdsordninger for at maksimere analyserne, den tekniske bistand og indsættelsen af midler og eksperter, så EU's kapacitet til at handle i krisesituationer forbedres.
- ⊙ Kommissionen og medlemsstaterne bør undersøge anvendelsen af **EU's civilbeskyttelsesmekanisme**, der kan iværksættes, skulle der forekomme usædvanlige migrationsstrømme, der overbebyrder de nationale kapaciteter, når specifikke forhold indtræffer.

2. ØGET MERVÆRDI AF DE FINANSIELLE SOLIDARITETSINSTRUMENTER, DER STØTTER ASYLPOLITIKKEN

2.1. Maksimering af anvendelsen af Den Europæiske Flygtningefond indtil 2013

Det er med Den Europæiske Flygtningefond vist, at EU og medlemsstaterne sammen kan skabe betydelig merværdi. Efter oprettelsen af fonden i 2000 har midler fra den hjulpet medlemsstaterne med at øge deres asylsystemers kapacitet. For eksempel fik Italien midler fra fonden til at oprette et asylmodtagelsessystem. Der er også givet fondsmidler til EU-10+2-medlemstaterne, der før tiltrædelsen havde en svagere tradition for at give asyl, så de kunne udvikle deres systemer yderligere. Det er også med bidrag fra fonden, at der i enkelte medlemsstater er blevet udarbejdet politikker til integrering af flygtninge, og at der er blevet udarbejdet innovative projekter. Medlemsstaterne er også blevet tilskyndet til at påtage sig ansvaret for nye former for indsats som genbosættelse og flytninger. Der er i de seneste år givet fondsmidler som meget tiltrængt krisehjælp til Belgien, Grækenland, Italien og Malta.

I de resterende to år af Den Europæiske Flygtningefond (2008-2013) bør medlemsstaterne sikre, at de udnytter fondens muligheder fuldt ud. Først skal alle formelle krav være opfyldt, for at midlerne kan udbetales. Det er især vigtigt, at medlemsstaterne anvender fondens midler til at finansiere investeringer, der giver langfristede fordele til asylsystemerne. Fonden er ikke beregnet til blot at supplere de nationale aktionsbudgetter på asylområdet. Til dette formål har Kommissionen nyligt opfordret medlemsstaterne til at anvende den europæiske flygtningefond mere strategisk i 2012 og 2013.

I sidste ende bør den effektive gennemførelse af lovpakken om asyl sammenholdt med innovative praktiske samarbejdsprojekter mindske omkostningerne i forbindelse med asylprocedurerne. Asyl er et politikområde, hvor investeringer giver både finansielle og sociale besparelser på lang sigt. Derfor bør midlerne fra den europæiske flygtningefond navnlig anvendes til at støtte gennemførelsen af anden fase af lovgivningen om det fælles europæiske asylsystem.

2.2. En mere fleksibel, integreret og målrettet Asyl og Migrationsfond fra 2014 til 2020

Fra 2014 råder medlemsstaterne over en ny Asyl- og Migrationsfond². I den form, den blev foreslået af Kommissionen den 15. november 2011, indeholder den en række vigtige forbedringer, der vil bidrage til, at EU's politiske mål nås, og til skabelsen af en betydelig EU-merværdi.

En vigtig nyskabelse er den overordnede politiske dialog om indre anliggender med hver medlemsstat om anvendelsen af den nye fond, der skal gå forud for den flerårige programmering. Denne dialog skal fastsætte medlemsstaternes målsætninger på politikområdet og de specifikke målsætninger, der skal opnås med anvendelsen af midler fra fonden. Dette vil blive sammenkoblet med medlemsstaternes årsrapport om anvendelsen af fonden.

Parallelt vil anvendelsen af fonden blive mere fleksibel. Bevillinger, der er under Kommissionens direkte ansvar, vil blive behandlet som en enkel finansiering, der skal anvendes på baggrund af de politiske udviklinger eller situationen i medlemsstaterne eller i tredjelande. Med den nye fond vil det også bedre sikres, at pengene går til områder, hvor der er størst behov herfor. Det er hensigten, at kriterierne for medlemsstaternes anvendelse af bevillingerne skal være mere målrettede, og de er udarbejdet for at sikre solidariteten med medlemsstater, der er under særligt pres, eller med dem, der har størst behov for at opbygge kapaciteter. Med den nye fond er det også muligt at tage højde for de betydelige udsving i antallet af asylansøgere i medlemsstaterne, herunder Dublin-overførte og ved midtvejsrevideringen at bevillige yderligere ressourcer til medlemsstater, der har behov herfor. Der er planlagt et strømlinet forvaltningssystem, der skal mindske de administrative byrder.

Inden for rammerne af fonden foreslås det at give en finansiel tilskyndelse til medlemsstaterne, der svarer til udgifterne til genbosættelse af særlige kategorier af flygtninge (sårbare grupper og personer fra de regionale beskyttelsesprogrammer) for derved at kompensere medlemsstater, der tager imod personer fra andre medlemsstater, hvor disse personer er omfattet af international beskyttelse.

Endelig indeholder forslaget en idé, der sigter på en bedre udnyttelse af kompetencerne og ekspertisen i EU's agenturer for retlige anliggender ved at gøre brug af mulighederne i finansforordningen til - inden for grænserne af de midler, der er til rådighed i fonden - at give agenturerne ansvaret for at gennemføre særlige opgaver inden for rammerne af deres opgaveområde i komplementaritet med deres arbejdsprogrammer. Det er med forbehold for de planlagte overordnede personalenedskæringer.

2.3. Udnyttelse af komplementariteten mellem de finansielle instrumenter for at sikre maksimal virkning

Den finansielle solidaritet på asylområdet kan også direkte eller indirekte gøre brug af andre af EU's finansielle instrumenter. For eksempel kan Den Europæiske Socialfond inddrages til at støtte faglige uddannelsesprogrammer, der kan gøre det muligt for asylansøgere og personer, der nyder international beskyttelse, at træde ind på arbejdsmarkedet eller få nye

² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en asyl- og migrationsfond (KOM(2011) 751).

kompetencer. Der kan også gøres brug af midler fra andre strukturfonde, navnlig Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, for at hjælpe støtteberettigede regioner i medlemsstaterne med for eksempel at bygge infrastrukturer som indkvarteringscentre. Medlemsstaterne bør derfor overveje, hvordan de kan anvende andre af EU's finansielle instrumenter på en koordineret og mere omfattende måde. Dette kræver strategiske programmer og solid interministeriel koordinering.

Nøgleaktioner

- ⊙ Medlemsstaterne bør gøre **bedst mulig brug af programmerne under den europæiske flygtningefond for 2011, 2012 og 2013**, herunder kriseforanstaltningerne. I 2013 bør programmeringen anvendes mere strategisk, dvs. til at støtte gennemførelsen af lovgivningspakken, der er vedtaget inden for rammerne af 2012-asyllpakken.
- ⊙ Medlovgiverne bør hurtigt nå til enighed om de **specifikke instrumenter under de flerårige finansielle rammer** til støtte af asylopolitikken, som Kommissionen forelagde den 15. november 2011.
- ⊙ Medlemsstaterne bør sikre koordineringen og **komplementariteten med andre af EU's finansielle instrumenter** for at styrke deres kapacitet til at forvalte asylostrømme.

3. SPØRGSMÅLET OM ANSVARS- OG OPGAVEFORDELINGEN

3.1. Dublin-forordningen bør ændres

Målet med Dublin-forordningen er at give én medlemsstat ansvaret for en asylansøger, og det vil fortsat være kernen i det fælles europæiske asylosystem. Det er stadig nødvendigt med en mekanisme, der kan bestemme, hvilken medlemsstat der har ansvaret for asylansøgningerne, så det sikres, at der er en reel adgang til de procedurer, der skal afgøre, om den pågældende person kan opnå flygtningestatus. Dette skal ikke indvirke negativt på målet om hurtig behandling af asylansøgninger og forebyggelse af misbrug, som når en person ansøger om asyl i flere medlemsstater.

Princippet bag Dublin-forordningen, som Kommissionen i sit forslag til ændring i 2008 foreslog at beholde, er ikke kun at sende asylsøgere tilbage, til den medlemsstat, hvor de først er indrejst. Flere bestemmelser kan bøje dette kriterium. I visse situationer fører overførsler i henhold til dette princip til, at en medlemsstats kapacitet kommer under pres, hvilket ikke kun er til skade for medlemsstaten, men også for ansøgenes rettigheder.

Udviklingen i retspraksis har ført til formuleringen af grundlæggende spørgsmål om, hvordan Dublin-systemet kan virke effektivt i alle situationer og sikre, at de foranstaltninger, der træffes i medfør af Dublin-forordningen, fuldt ud overholder de grundlæggende rettigheder, navnlig i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i 2011 i sagen M.S.S. mod Belgien og Grækenland³. Om et par måneder vil EU-Domstolen give yderligere indikationer,

³ Stævning nr. 30696/09 af 21.1.2011.

det vil være nødvendigt at tage højde for i udviklingen og gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem.

For at sikre, at det fælles asylsystem forbliver intakt, er det nødvendigt at forbedre både Dublin-systemets effektivitet og beskyttelsesniveauet for ansøgere. Forhandlingerne om Kommissionens forslag i 2008 viste, at der inden for Dublin-systemet er behov for at styrke den gensidige tillid. En af løsningerne kan være at optrappe foranstaltningerne til overvågning og problemløsning, så det bliver muligt at gribe ind på et tidligere tidspunkt med evalueringer og systemer til tidlig varsel. Dette bør nu prioriteres i den sidste fase af forhandlingerne med henblik på at leve op til 2012-tidsfristen (jf. 0 nedenfor).

Da et velfungerende Dublin-system er væsentlig for det fælles europæiske asylsystem, bør dets principper og virke regelmæssigt tages op til overvejelse, i takt med at der udvikles andre redskaber til det fælles europæiske asylsystem og solidaritetspolitikken. Der bør udføres et omfattende fitnessstjek på baggrund af en evidensbaseret undersøgelse, der dækker de retlige, økonomiske og sociale virkninger af Dublin-systemet, herunder dets konsekvenser for forhold vedrørende de grundlæggende rettigheder.

3.2. Yderligere genbosættelser af personer, der er omfattet af international beskyttelse

Flytning består i at overføre personer, der er omfattet af international beskyttelse eller har ansøgt herom, fra en medlemsstat til en anden, hvor den modtagende medlemsstat påtager sig opgaven med at behandle ansøgningen og varetage integrationen af personen.

Idéen med at flytte personer, der ansøger om international beskyttelse, før deres behov for beskyttelse er vurderet, er en kontroversiel fremgangsmåde. Nogle betragter det som en nyttig og endog nødvendig fremgangsmåde, og nogle medlemsstater går endda så vidt som at anbefale flytning af ulovlige migranter, mens andre er imod denne tanke. Der er mange ubesvarede spørgsmål om, hvilke følger en sådan ordning vil have på Dublin-systemet, dens praktiske nytteværdi, hvorvidt den er omkostningseffektiv i forhold til andre former for solidaritet, og følgerne for ansøgerne. Kommissionen er af den opfattelse, at det ikke på nuværende tidspunkt er nyttigt at foreslå en EU-mekanisme om flytning af ansøgere om international beskyttelse. Kommissionen har dog i forslaget til oprettelse af Asyl- og Migrationsfonden skabt mulighed for EU-samfinansiering af sådanne aktiviteter, idet de muligheder, der allerede eksisterer under Den Europæiske Flygtningefond, med forslaget konsolideres og udvikles yderligere. De medlemsstater, der er villige til at afstikke nye veje og er villige til at indgå i frivillige projekter, vil på grund af denne samfinansiering få det lettere, mens opgaverne med at koordinere aktiviteterne påtages af det europæiske kontor til støtte i asylspørgsmål. Samfinansieringen kan også være værdifuld i en krisesituation.

I modsætning hertil er der enighed om, at flytningen af personer, der er omfattet af international beskyttelse, både kan være nyttig og hensigtsmæssig. I juni 2009 foreslog Kommissionen et pilotprojekt på EU-niveau, EUREMA (EU Relocation Malta Project), der er samfinansieret af Den Europæiske Flygtningefond. Projektet sluttede i sommeren 2011, og 227 personer, der er omfattet af international beskyttelse, er blevet flyttet fra Malta til seks andre medlemsstater.

Pilotprojektet gav alle involverede værdifulde erfaringer. Medlemsstaterne var opfindsomme, når det gjaldt om at finde løsninger på mange retlige og praktiske spørgsmål om for eksempel den korrekte status for personerne og effektive integrationsordninger. Disse løsninger bidrog

til, at det europæiske kontor for støtte i asylspørgsmål kunne forberede de indledende aktiviteter i forbindelse med flytningen, der omtales i kontorets retsgrundlag, som operationelle forberedende foranstaltninger, bevidstgørelse og koordinering af den praktiske udførelse. Da dette projekt var så stor en succes, blev anden fase iværksat med en konference den 12. maj 2011 på initiativ af Kommissionen. Selv om der blev afgivet løfte om flere pladser end i den første fase – samlet næsten 340 - er antallet stadig lavt. Kommissionen opfordrer indtrængende medlemsstaterne til at gå så langt som de kan med hensyn til at skaffe flere pladser især på baggrund af antallet af nyankomne asylansøgere i Malta i 2010.

Kommissionen har givet stor støtte til flytningerne ved at iværksætte og lede pilotprojektet. På baggrund af erfaringerne fra de to faser i projektet og under hensyntagen til asylkontorets fremtidige støtte til flytning vil Kommissionen foreslå en frivillig permanent ordning med forbehold af en yderligere konsekvensanalyse. Med denne kan medlemsstaterne anmode om bistand og hjælp til genbosættelser, herunder i nødsituationer.

En anden udvikling på området er den nylige vedtagelse af direktivet⁴ om lange opholdstilladelser, der giver personer, der er omfattet af international beskyttelse, visse rettigheder, lige behandling og retten til at flytte til en anden medlemsstat efter fem års ophold. Dette er ikke i sig selv en solidaritetsforanstaltning, men den kan yde en vis hjælp med at lette presset på visse medlemsstater, hvis et antal af personer, der nyder international beskyttelse, under visse omstændigheder vælger at flytte til en anden medlemsstat.

3.3. Undersøgelse af muligheden for fælles behandling af ansøgningerne på EU's territorium

Spørgsmålet om en fælles behandling af asylansøgninger på EU's territorium blev først rejst med Haagerprogrammet. I Stockholmprogrammet opfordredes Kommissionen til at afslutte sin feasibilityundersøgelse og undersøgelsen af de retlige og praktiske konsekvenser af indførelsen af fælles behandling af asylansøgninger.

Der er mange aspekter af den fælles behandling, der skal afklares. De væsentlige spørgsmål omfatter en vurdering af den type situationer, hvor en fælles behandling kan være nyttig. De retlige og administrative spørgsmål, der skal overvejes, omfatter foreneligheden med EU-retten, retsgrundlaget i traktaterne, spørgsmålet om effektive retsmidler, status for personen, som den fælles behandling angår, hvem der har kompetence til at træffe beslutninger, overførsel af beskyttelsesforpligtelserne og/eller gensidig anerkendelse af asyلافgørelser og foreneligheden med Dublin-systemet. De finansielle spørgsmål omfatter størrelsen af omkostningerne i forhold til en situation, hvor procedurerne er et rent nationalt anliggende samt finansieringsmekanismerne. De praktiske spørgsmål omfatter blandt andet, hvor den fælles behandling skal foretages, og spørgsmålet om eventuelt fjernarbejde. Den fælles behandling skal selvfølgelig respektere alle ansøgerens rettigheder.

Fælles behandling på EU's territorium kan blive til et værdifuldt solidaritetsredskab. Den kan hjælpe pressede medlemsstater med at mindske puklen af sager og derved supplere Dublin-systemet. Det kan være en måde at sprede god praksis og teknikker igen med henblik på at harmonisere asylsystemerne ved at øge den gensidige tillid til hinandens asylsystemer. Da antallet af asylansøgere varierer, kan det hænde, at nogle medlemsstater har perioder med

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11. maj 2011 om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF [om status for tredjelands statsborgere med langvarige ophold] for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte personer med international beskyttelse.

relativt lidt pres og kan have overskud til at hjælpe andre medlemsstater. Det kan betale sig at undersøge, hvorvidt disse ressourcer alt efter medlemsstaternes kapaciteter kunne udlånes eller anvendes i fællesskab, muligvis i forbindelse med procedurer for udstationering af tjenestemænd, som asylkontoret kunne udarbejde.

Kommissionen vil iværksætte en undersøgelse, der skal gå i dybden med disse spørgsmål. Resultatet af undersøgelsen kan blive kendt mod udgangen af 2012.

3.4. Sikring af hensigtsmæssig ansvarsfordeling i særlige tilfælde

Ud over den del af en fremtidig permanent ordning om flytning, der vedrører kritesituationer, vil Kommissionen altid, i situationer, hvor der ankommer mange fordrevne personer, altid overveje at aktivere direktivet om midlertidig beskyttelse, når betingelserne herfor er opfyldt. Dette direktiv er et værdifuldt redskab i usædvanlige situationer. Med dette redskab får personerne en passende beskyttelsesstatus, samtidig med at asylsystemerne aflastes, og der oprettes en struktureret - men frivillig - mekanisme for overførsel mellem medlemsstaterne af personer, der med dette redskab har fået beskyttelsesstatus. Samtidig er betingelserne for aktivering af dette direktiv klart definerede. Det kan kun aktiveres i tilfælde af massetilstrømning eller en nær forestående massetilstrømning af fordrevne personer, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland under sikre og varige forhold, navnlig hvis der også er en risiko for, at asylsystemerne ikke kan behandle massetilstrømningen uden negative følger for udførelsen af opgaverne. En massetilstrømning er, når et stort antal af sådanne fordrevne personer ankommer til EU fra et særligt land eller område, hvad enten deres ankomst til EU er spontan eller organiseret for eksempel gennem evakueringsprogrammer. EU har ikke stået over for en sådan situation med massetilstrømning af fordrevne personer siden Kosovo-flygtningekrisen i 1999. Begivenhederne i det sydlige Middelhavsområde i 2011 førte ikke til tilstrømning til EU af et sammenligneligt antal personer.

Ofte giver ankomsten af store antal af asylansøgere og ulovlige indvandrere til EU's sydlige grænse situationer, hvor det er nødvendigt med eftersøgnings- og redningsarbejde. Medlemsstaterne skal i henhold til international ret hjælpe alle, der er i havsnød, og sikre, at de sættes i land på et sikkert sted så hurtigt som mulig. Non-refoulement-princippet skal fuldt ud overholdes. Disse forpligtelser gælder også for de tredjelande, hvorfra personerne er rejst. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at sikre det tættest mulige samarbejde og den bedste samordning imellem medlemsstaterne med henblik på at opfylde deres forpligtelser. Disse absolutte forpligtelser er afgørende i situationer, hvor personernes liv og helbred står på spil, men det kan ikke nægtes, at uden foranstaltninger på EU-niveau sætter ankomsten af et stort antal personer medlemsstaternes modtagelseskapaciteter og ansvarsforpligtelser på en hård prøve, herunder med hensyn til tilbagesendelse. De positive virkninger af foranstaltningerne, som de foranstaltninger om flytning af personerne, der er omhandlet i det foregående kapitel, bør derfor overvejes, da de kan være et middel til at aflaste den byrde, der kan opstå, når personerne, der reddes i land, ansøger om international beskyttelse og opfylder betingelserne herfor.

Nøgleaktioner

- ⊙ Medlovgiverne bør **fremskynde forhandlingerne** om ændring af **Dublin-forordningen** for at nå 2012-fristen.
- ⊙ Kommissionen bør iværksætte et **fitnesstjek** af Dublin-forordningen i 2014.

- ⊙ Medlemsstaterne bør øge deres tilsagn på baggrund af udvidelsen af **Malta-pilotprojektet om flytning af beskyttede personer** til andre medlemsstater som fremhævet på ministerkonferencen den 12. maj 2012.
- ⊙ Med forbehold for yderligere konsekvensanalyser bør Kommissionen i 2012 foreslå en **frivillig, permanent ordning om flytning** af personer, der er omfattet af international beskyttelse.
- ⊙ Det europæiske kontor for støtte i asylspørgsmål bør på baggrund af Malta-projektet **begynde at støtte og lette flytningen af disse personer**, hvilket er en mulighed ifølge forordningen om kontoret.
- ⊙ Kommissionen bør som fastsat i Stockholm-programmet iværksætte en **feasabilityundersøgelse** og en undersøgelse af de retlige og praktiske konsekvenser af indførelsen af fælles behandling af asylansøgninger og nå til resultater før udgangen af 2012.
- ⊙ EU bør gøre brug af direktivet om **midlertidig beskyttelse**, når kriterierne er opfyldt og situationerne er til det.

4. DEN GENSIDIGE TILLID ER KERNEN I ET FORNYET STYRINGSSYSTEM

4.1. Erfaringerne fra Grækenland: supplementer til overtrædelsesprocedurerne

Kommissionen har gentagne gange fremhævet, at de uklare standarder i den gældende EU-lovgivning om asyl medfører uens gennemførelser heraf i medlemsstaterne og vanskeligheder i kontrollen. Den ændring til det fælles europæiske asylsystem, som Kommissionen foreslår, vil skabe betydelige afklaringer og præciseringer, hvilket vil gøre det muligt for Kommissionen at foretage en bedre kontrol af anvendelsen af EU-lovgivningen.

For at sikre, at asylsystemerne i de enkelte medlemsstater fungerer godt og forbliver robuste, bør de traditionelle instrumenter til kontrol af anvendelsen af EU-lovgivningen (som overtrædelsesproceduren og en regelmæssig evaluering af de juridiske instrumenter) suppleres med yderligere foranstaltninger, helst af præventiv natur, på grundlag af et passende niveau af gensidig tillid. Hovedansvaret ligger hos medlemsstaterne, men en mere omfattende tilgang er nødvendig, især da EU ikke kun er forpligtet over for medlemsstaterne, men også over for asylsøgerne. Begivenhederne i Grækenland gav i denne henseende vigtige erfaringer, da EU iværksatte en omfattende indsats for at råde bod på det svigtende græske asylsystem, hvor der trods tegn på forbedringer stadig er meget, der skal gøres.

Efter påstande om, at Grækenland ikke havde gennemført EU's asyllovgivning korrekt, og at visse dele af dets asylsystem var elendige, herunder at der var umenneskelige forhold i detentionscentre, indledte Kommissionen i 2009 en overtrædelsesprocedure mod Grækenland. Kommissionen erkendte dog, at det på baggrund af de humanitære aspekter af asylpolitikken var nødvendigt at yde Grækenland visse former for hjælp for at forbedre situationen.

Kommissionen indledte derfor en dialog med de græske myndigheder, samtidig med at overtrædelsesproceduren gik sin gang. Kommissionen hjalp Grækenland med at udarbejde en national handlingsplan om asyl- og migrationsforvaltning. Den koordinerede hjælpen fra

eksperterne fra andre medlemsstater. Kommissionen gav også adgang til nødfinansiering fra den europæiske flygtningefond, hvilket blev suppleret af andre kilder til EU-finansiering. Som følge af en anmodning fra de græske myndigheder i april 2011 udarbejdede det europæiske kontor til støtte i asylspørgsmål sammen med de græske myndigheder en plan over to år om oprettelse af asylstøtteenheder, der nu skulle være operationelt aktive.

Sammen med en række ændringer, som den græske regering har foretaget, navnlig i form af vedtagelsen af nye love, kan der ses en række positive udviklinger, der er knyttet til handlingsplanen. Der er navnlig sket en stigning i andelen af asyl, der gives (fra under 1 % til 12,35 %), og kvaliteten af beslutningstagningen er blevet bedre. Selv om der stadig er behov for flere fremskridt, og der på visse områder er store problemer som med hensyn til detentionscentre og visse rettigheder, er dette et eksempel på en situation, hvor medlemsstaten er ansvarlig for at have orden i sine sager, men kan få både finansiell og praktisk støtte til denne opgave.

På et givet punkt bør kontrollen gå videre end blot overholdelsen af EU-retten, da ophobningen af kapacitetsproblemer og problematiske forvaltningsmetoder potentiel kan føre til overtrædelser af grundlæggende rettigheder og destabilisering af det fælles asylsystem herunder Dublin-systemet.

4.2. Styrkelse af Dublin-systemets robusthed

Kommissionen, Europa-Parlamentet og medlemsstaterne har for nylig diskuteret, hvordan det kan sikres, at alle asylsystemerne i medlemsstaterne fungerer godt, og hvordan problemerne kan opdages og behandles, før de leder til krisituationer og overtrædelsesprocedurer. Idéerne om en evaluering og et system for tidlig varsling synes at være vejen frem.

En sådan mekanisme kan have to funktioner: For det første kan den sikre en løbende kontrol af medlemsstaterne, så det sikres, at de altid er beredte. For det andet kan mekanismen sikre strukturerede og trinvise indsatser, der tager fat på at afhjælpe mangler, før de udvikler sig til krisituationer.

I praksis vil en evaluering og et system til tidlig varsling dække forskellige aspekter af medlemsstaternes forvaltning af deres asylsystemer, herunder for eksempel den geografiske og budgetmæssige organisering af asylsystemet, virkningen af Dublin-overførslerne, den korrekte anvendelse af EU's solidaritetsredskaber, deltagelse i EU-initiativer osv. Rapporterne og henstillingerne fra evalueringen vil udgøre et tidligt varsel om mulige problemer. De kan også anvendes til bedre at koordinere de solidaritetsforanstaltninger, der retter sig mod medlemsstaterne, herunder en bedre programmering af EU-midlerne og bedre prioritering af de praktiske samarbejdsaktiviteter i det fælles europæiske asylsystem. Dette betyder, at det er nødvendigt at finde midler for at sikre effektiviteten i denne procedure.

Det er nødvendigt med specifikke opfølgningsskridt for at sikre, at opfølgningen på resultaterne fra evalueringen er hensigtsmæssig. Planen kunne omfatte anmodninger om koordinerede solidaritetsforanstaltninger for at støtte den indsats, som den berørte medlemsstat har behov for. Kommissionen er af den opfattelse, at en sådan procedure i høj grad kan forbedre den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og organisationerne i det civile samfund, som ofte er kritisk indstillet over for Dublin-systemet.

4.3. Opbygning af gensidig tillid gennem arbejde på andre områder af forvaltningen af migration

Gensidig tillid er af afgørende betydning for at asylsamarbejdet kan fungere korrekt. Øget tillid vil føre til øget solidaritet, og derfor er det så vigtigt at skabe yderligere tillid. Selv om målsætningerne på hvert politikområde, der er relateret til migration, er forskellige, kan en bedre forvaltning af migrationen i form af bedre grænseforvaltning og visumpolitik også øge den gensidige tillid mellem medlemsstaterne i asylspørgsmål.

Kommissionen foreslog den 16. september 2011 en række ændringer til Schengen-samarbejdet, der sigter på at sikre den frie bevægelighed ved at øge den gensidige tillid mellem medlemsstaterne. Forslagene vil forbedre den fælles forvaltning af Schengen-systemet ved at ændre Schengen-evalueringsmekanismen. Ved at sikre en korrekt anvendelse af Schengen-lovgivningen vil forslagene øge tilliden til, at EU i fællesskab og med solidaritet er i stand til at løse grænserelaterede spørgsmål, hvilket også vil gøre det nemmere for medlemsstaterne at arbejde på solidaritetsinitiativer på asylområdet.

Med hensyn til visumpolitik kan en af de ændringer af visumforordningen⁵, som Kommissionen foreslog den 24. maj 2011, også bidrage til at gøre medlemsstaternes asylsystemer mere effektive. Indførelsen af en visumbeskyttelsesklausul som en sidste udvej vil gøre det muligt at suspendere den visumfri bevægelighed fra tredjelande, hvis det er tydeligt, at dette blandt andet har ført til misbrug af asylsystemet.

Denne mekanisme vil især give EU mulighed for at opretholde en ligevægt mellem bedre forvaltning af den grad af fri bevægelighed, som statsborgere fra tredjelande nyder, og sikringen af, at visumfrie rejser ikke fører til uregelmæssigheder eller misbrug. EU vil derfor på den ene side fortsat lade visumliberaliseringen gå hånd i hånd med mekanismer til beskyttelse af medlemsstaterne, der tager udgangspunkt i de erfaringer, der kan drages fra eksempelvis mekanismen til efterkontrol af visumliberaliseringen. Denne blev skabt for at sikre, at de ordninger uden visumpligt, der var indgået med de vestlige Balkanlande, fungerer fint. På den anden side vil EU også iværksætte de former for hjælp, som medlemsstaterne kan benytte til at finde løsninger på særlige situationer med asylstrømme fra tredjelande. Mekanismen til efterkontrol af visumliberaliseringen gav Kommissionen mulighed for at få de nødvendige oplysninger, så den kan foreslå foranstaltninger, der skal forebygge efterfølgende strømme af ulovlige immigranter, der misbruger de visumfri ordninger.

Nøgleaktioner

- ⊙ EU bør fremlægge **asylpakken i 2012** som planlagt.
- ⊙ Medlemsstaterne bør **gennemføre EU-lovgivningen**, og Kommissionen bør regelmæssigt evaluere dette og fortsætte overtrædelsesprocedurerne.
- ⊙ Grækenland bør aktivt fortsætte med at **gennemføre landets handlingsplan** og fuldt ud udnytte de eksisterende solidaritetsordninger til at nå planens mål i tide.

⁵ KOM(2011) 290.

- ⊙ Medlovgiverne bør afslutte forhandlingerne om **Dublin-forordningen** på en sådan måde, at den kommer til at indeholde bestemmelser om **gensidig tillid** mellem medlemsstaterne og om systemer til tidlig varsling for at **opdage tidlige problemer**.
- ⊙ Medlovgiverne bør godkende **Schengen-pakken** fra 16. september 2011 for at styrke grænseforvaltningen.
- ⊙ Medlovgiverne bør godkende de **ændringer til visumforordningen**, som Kommissionen foreslog den 24. maj 2011.

KONKLUSION

Unionen og medlemsstaterne råder over en række solidaritetsredskaber, der udvikler sig og er fleksible. Disse redskaber kan enten bruges i fællesskab eller separat. I denne meddelelse foreslås det at ændre nogle foranstaltninger og udarbejde nye.

Andre aspekter af migrationsforvaltningen kan også bidrage til at konsolidere solidariteten i EU i asylspørgsmål. EU bør have en effektiv politik om tilbagesendelser for at sikre asylsystemernes troværdighed og integritet. Det er et spørgsmål, som Kommissionen vil tage op i en særskilt meddelelse i 2013. Et arbejde hen imod større konvergens mellem politikkerne om lovlig migration kan også øge solidariteten, navnlig ved at sikre, at asylopolitikkerne og solidaritetslementerne heraf ikke rammes af en ineffektiv forvaltning af den lovlige migration.

Et samarbejde med tredjelande, navnlig flygtningenes oprindelseslande og transitlande, kan også bidrage til at forvalte og forebygge asylstrømmene, hvis dette samarbejde foregår hensigtsmæssigt og af EU som et hele. Et sådant samarbejde bør for eksempel omfatte hjælp til at forbedre de beskyttende områder i andre regioner i verden eller tilbud om at øge antallet af genbosættelsessteder i EU. Et sådant samarbejde kan også være en form for solidaritet med tredjelande, der ofte er under et meget større asylniveau end EU, hvilket var tydeligt i de nylige migrationskriser i forbindelse med begivenhederne i de sydlige Middelhavslande, og hvilket også blev fremhævet i meddelelsen om en samlet strategi for migration og mobilitet⁶.

Endelig har Kommissionen altid mulighed for på grundlag af artikel 78, stk. 3, i TEUF at fremsætte forslag i nødsituationer, der er kendetegnet ved en pludselig tilstrømning af tredjelandstatsborgere med henblik på at få vedtaget midlertidige foranstaltninger til fordel for de berørte medlemsstater, hvis de eksisterende redskaber ikke giver de samme nødvendige muligheder og retsgrundlag.

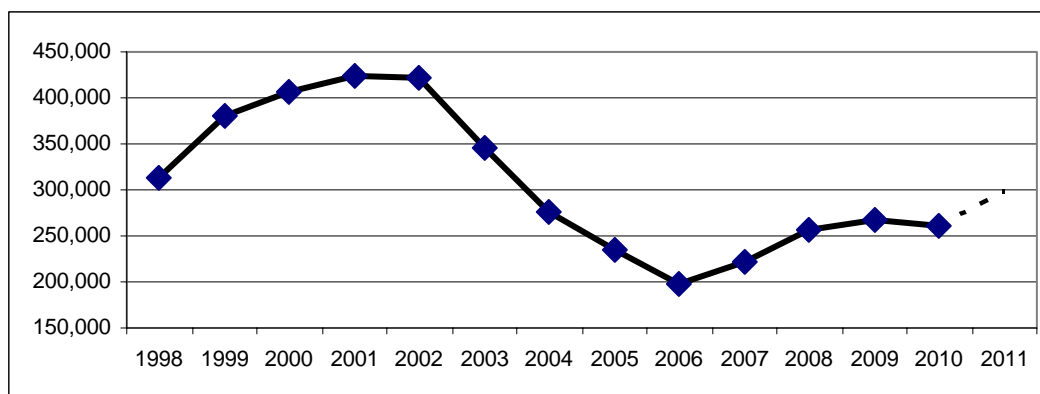
Hvorvidt EU's solidaritetsforanstaltninger vil fungere godt, afhænger af de kræfter, som de involverede parter lægger i det, og af deres samarbejdsvilje. EU bør fortsat regelmæssigt diskutere solidaritetsforhold i asylspørgsmål, herunder på et højt politisk niveau, med henblik på at forbedre solidaritetsredskaberne på asylområdet og revidere dem. Kommissionen vil inden for rammerne af årsrapporterne om asyl og migration aflægge rapport i forbindelse med den næste "opfølgingsmetode".

⁶ KOM(2011) 743.

BILAG

Statistikker over asyl

Mellem 1998 (det tidligste år, hvor der foreligger oplysninger på EU-niveau) og 2010 har antallet af asylansøgninger i de 27 medlemsstater ændret sig som angivet i det følgende. I første halvdel af 2011 steg antallet af asylansøgninger med 14 % i forhold til første halvdel af 2010 (det skal bemærkes, at oplysningerne fra Grækenland og Luxembourg endnu ikke er fuldt tilgængelige).



Kilde: Eurostat.

Asylansøgninger i første halvdel af 2011 sammenlignet med første halvdel af 2010

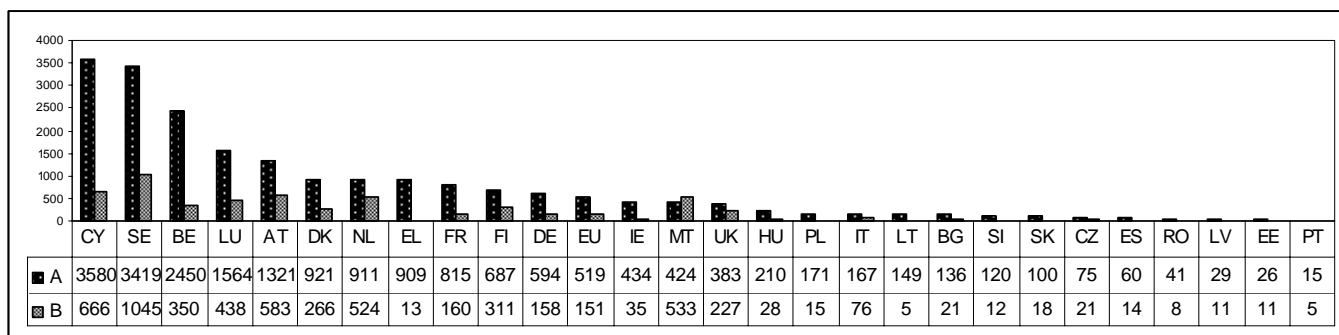
	Første halvår 2010	Hele 2010	Første halvår 2011	Ændringer i første halvår 2010-2011*	2011 januar	2011 februar	2011 marts	2011 april	2011 maj	2011 juni
BE	11 445	26 550	14 790	+29%	2 335	2 365	2 825	2 525	2 420	2 320
BG	500	1 030	465	-7%	115	90	70	65	60	65
CZ	465	785	370	-20%	65	55	70	60	75	45
DK	2 310	5 105	1 830	-21%	365	290	325	290	290	270
DE	18 455	48 595	22 890	+24%	4 245	3 735	4 075	3 365	3 875	3 595
EE	20	35	35	+75%	5	5	5	5	10	5
IE	1 025	1 940	685	-33%	135	125	125	85	100	115
EL	4 705	10 275	3 800*	+3%*	605	920	1 005	455	815	:
ES	1 210	2 745	1 950	+61%	240	335	365	430	365	215
FR	25 925	52 725	28 835	+11%	4 400	4 640	5 295	5 125	5 010	4 365
IT	5 370	10 060	10 865	+102%	590	1 625	1 775	1 460	3 305	2 110
CY	1 235	2 870	895	-28%	185	145	125	125	165	150
LV	25	60	110	+340%	5	20	5	15	40	25
LT	195	505	185	-5%	35	35	35	20	30	30
LU	295	780	770*	+208%*	115	145	230	145	135	:
HU	1 405	2 095	775	-45%	115	90	135	165	110	160
MT	60	170	1 650	+2 650%	10	15	30	1 130	365	100
NL	7 280	15 110	7 105	-2%	1 255	1 090	1 155	1 095	1 295	1 215
AT	5 065	11 060	5 830	+15%	885	910	970	980	1 000	1 085
PL	2 920	6 535	2 865	-2%	365	450	520	430	550	550
PT	80	160	95	+19%	10	20	15	15	20	15
RO	475	880	560	+18%	50	85	125	95	95	110
SI	90	250	205	+128%	35	35	30	15	35	55
SK	295	540	205	-31%	35	45	30	20	35	40
FI	2 025	3 665	1 315	-35%	240	210	240	195	210	220
SE	14 110	31 940	12 620	-11%	1 970	1 965	2 310	2 040	2 375	1 960

UK	11 875	23 740	12 690	+7%	2 140	1 995	2 230	2 020	2 070	2 235
-----------	---------------	--------	---------------	------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

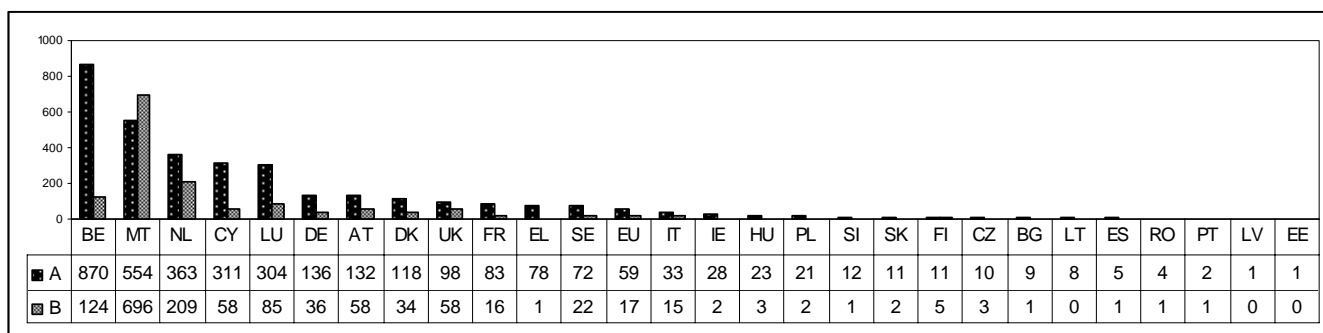
* Undtagen EL og LU. De absolutte tal for første halvdel af 2011 og sammenligningerne er beregnet på grundlag af fem måneder. Oplysninger indhentet den 3. oktober 2011, kilde: Eurostat.

Asylansøgninger (A) og nye personer, der er omfattet af beskyttelse (B), for hele året 2010

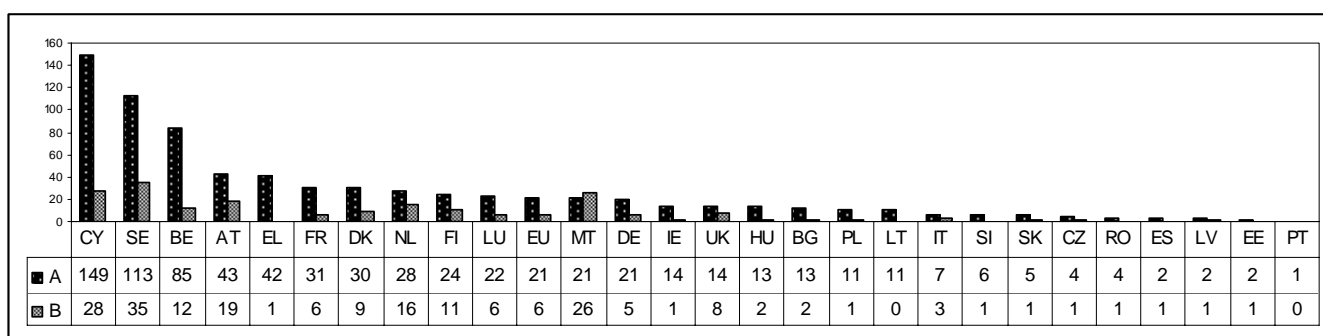
Hele 2010: Ansøgninger og nye personer, der er omfattet af beskyttelse, pr. 1 millioner indbyggere



Hele 2010: Ansøgninger og nye personer, der er omfattet af beskyttelse, pr. 1 000 km²



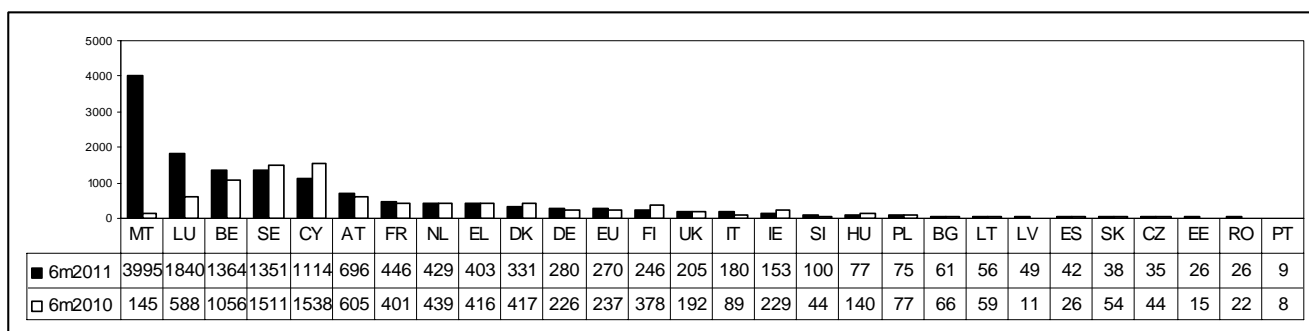
Hele 2010: Ansøgninger og nye personer, der er omfattet af beskyttelse, pr. 1 000 BNP-enheder



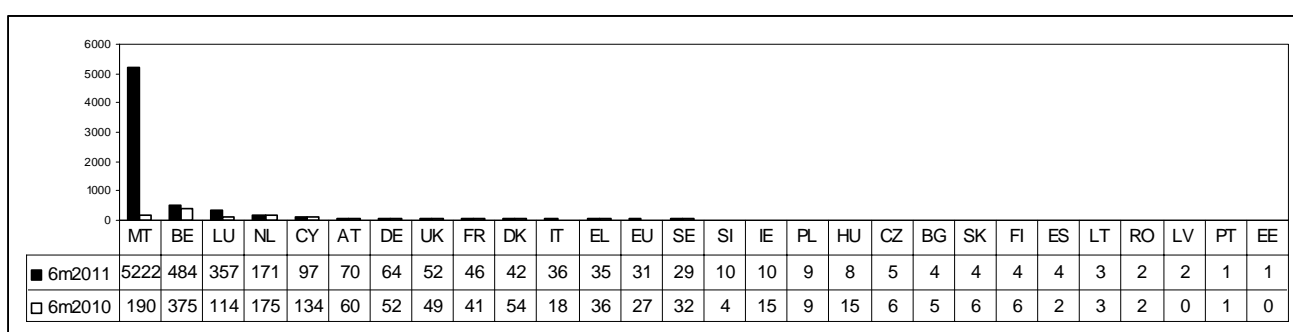
Befolkning: fra 1. januar 2010. Overflade: seneste oplysninger (2010 eller tidligere for nogle medlemsstater). BNP: Købekraftsstandard (en kunstig enhed, der fjerner virkningerne af prisforskellene i medlemsstaterne⁷) for hele 2010. Oplysninger indhentet den 3. oktober 2011, kilde: Eurostat.

⁷ Jf. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/purchasing_power_parities/introduction.

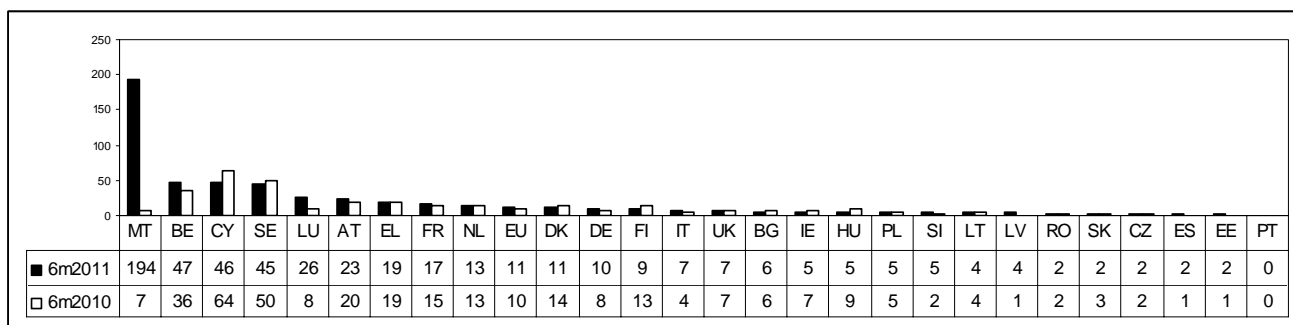
Sammenligning første halvdel 2011/2010 ansøgninger pr. 1 million indbyggere



Sammenligning første halvdel 2011/2010 ansøgninger pr. 1 000 km²

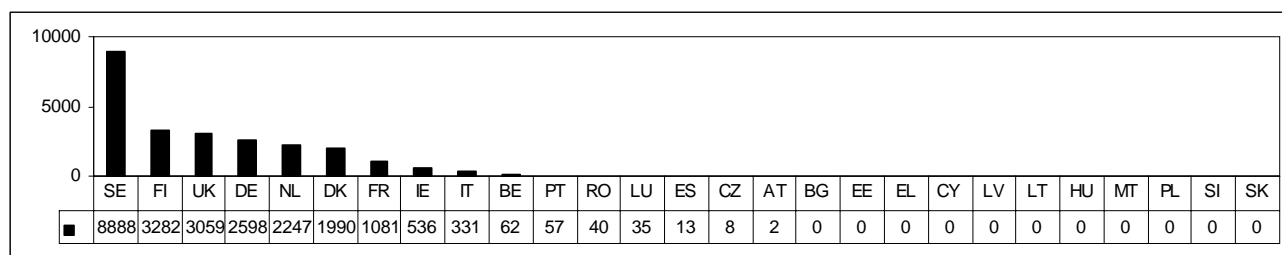


Sammenligning første halvdel 2011/2010 ansøgninger pr. 1 000 BNP-enheder



Befolkning: fra 1. januar 2010. Overflade: seneste oplysninger (2010 eller tidligere for nogle medlemsstater). BNP: Købekraftsstandard for hele 2010. Oplysningerne for EL og LU for juni forelå ikke, og tallene er blevet ekstrapoleret ud fra de første fem måneder. Oplysninger indhentet den 3. oktober, kilde: Eurostat.

Genbosættelse i medlemsstaterne af flygtninge fra tredjelande mellem 2006 og 2010



Kilde: UNHCR for 2006–2007, Eurostat (indhentet den 8. december 2009) for 2008 undtagen Det Forenede Kongerige. UNHCR, Eurostat (indhentet den 1. august 2011) for 2009 og 2010.