



Bruxelles, den 23.9.2015
COM(2015) 490 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET**

**Håndtering af flygtningekrisen: øjeblikkelige operationelle, budgetmæssige og retlige
foranstaltninger som led i den europæiske dagsorden for migration**

DA

DA

I. INDLEDNING

Hver dag er tusinder af mennesker tvunget til at flygte fra deres hjem for at undslippe vold og ødelæggelse og søge tilflugt i deres eget land eller i udlandet. Fordrivelse foregår i et enormt omfang, og antallet af fordrevne stiger, fordi konflikterne forbliver uløste. Næsten 60 mio. mennesker verden over er blevet fordrevet – siden anden verdenskrig har verden ikke været vidne til så mange mennesker, der flygter fra konflikter.

Det nuværende store antal flygtninge, migranter og fordrevne personer, der ankommer til vores grænser, sætter Den Europæiske Union på prøve. Det fremgår af den europæiske dagsorden for migration, som Kommissionen fremlagde i maj 2015, at der er et stort behov for en overordnet tilgang til forvaltningen af migration. Der er siden truffet en række foranstaltninger – bl.a. er der vedtaget to nødordninger med det formål at flytte 160 000 mennesker med behov for international beskyttelse fra de medlemsstater, hvor tilstrømningen er størst, til de øvrige EU-medlemsstater. Den aktuelle flygtningekrise kræver imidlertid en større og øjeblikkelig indsats.

Denne meddelelse har til formål at udpege en række **højtprioriterede foranstaltninger**, der skal træffes inden for de næste seks måneder. **Kortsigtede foranstaltninger**, der skal stabilisere den aktuelle situation, skal kombineres med **langsigtede foranstaltninger** for at etablere et robust og fremtidssikret system.

Vi begynder ikke på bar bund. Vi råder allerede over lovgivning, finansielle ressourcer og ordninger, der er udformet til at magte den aktuelle situation. Problemet består i, at gennemførelsen ofte halter bagefter, der mangler kendskab til mulighederne, eller de udnyttes ikke tilstrækkeligt.

I listen over højtprioriterede foranstaltninger (jf. bilag I) opstilles de væsentlige foranstaltninger, der straks må iværksættes med hensyn til: i) operationelle foranstaltninger, ii) budgetstøtte, iii) gennemførelse af EU-lovgivningen og iv) de næste skridt på lovgivningsområdet. Kommissionen er allerede ved at gennemføre disse tiltag inden for sit ansvarsområde. De skal nu følges op af en koordineret indsats fra medlemsstaternes side.

Sammen må vi vise verden, at EU er i stand til at håndtere denne krise. Dette kræver, at alle medlemsstater deltager for at sikre, at balancen mellem solidaritet og ansvar opretholdes.

II. IVÆRKSATTE TILTAG

Den europæiske dagsorden for migration fra maj 2015 viste, at der er et stort behov for en overordnet tilgang til forvaltningen af migration. Der må tages hånd om den akutte krise, men der må også ydes en indsats inden for og uden for EU for at omlægge den måde, hvorpå vi opfylder vores forpligtelser over for personer, der har behov for beskyttelse, og hjælper de mest berørte medlemsstater. EU's og de folkeretlige forpligtelser med hensyn til asyl skal respekteres. Personer, der ikke har behov for beskyttelse, skal sendes tilbage til deres hjemland, og vores ydre grænser skal forvaltes korrekt. Vi må tage fat om de grundlæggende årsager, som driver mennesker ud på farlige rejser til Europa, og se nærmere på Europas behov for lovlig migration på lang sigt.

Dagsordenen følger en tostrengt metode for at skabe balance med hensyn til ansvar og solidaritet. Dette indebærer, at alle medlemsstater skal tilbyde støtte, og at de hårdest ramte medlemsstater skal koncentrere sig om at genoprette en velordnet afvikling af processen. Begge aspekter må forbedres, hvis vi skal genskabe ordnede forhold.

Gennemførelsen af dagsordenen er påbegyndt.

Medlemsstaterne har udvist solidaritet og indvilget i at **flytte 160 000 personer** med et klart behov for international beskyttelse fra de medlemsstater, der i øjeblikket belastes hårdest, til andre EU-medlemsstater.

Vi har tilvejebragt **EU-midler** til støtte for de hårdest ramte medlemsstater – der er bevilget over 75 mio. EUR i nødfinansiering ud over de 7 mia. EUR, der er bevilget i form af flerårig finansiering i perioden 2014-2020 til støtte for indsatsen på områderne migration, flygtninge og grænseforvaltning.

Vi har tredoblet indsatsen til søs, idet ressourcer og aktiver til **Frontex' fælles operationer Poseidon og Triton** er tredoblet. 29 Schengen-medlemsstater og associerede Schengen-lande deltager i de fælles operationer, som koordineres af Frontex i Italien, Grækenland og Ungarn. Siden da er over 122 000 mennesker blevet reddet. Hvert eneste tab af liv er ét for meget, men der er blevet reddet mange flere mennesker, som ellers ville være omkommet – en stigning på 250 %.

Vi har forstærket vores indsats for at bekæmpe smuglere og optræfle grupper af menneskehandlere, bl.a. ved at iværksætte **flådeoperationen EUNAVFOR MED**¹. Dette har begrænset udbuddet af skibe og ført til, at færre mennesker sætter livet på spil i gamle både, der ikke er sødygtige. Antallet af mennesker, der ankom via den centrale Middelhavsroute i løbet af august, ligger dermed mere eller mindre stabilt på omkring 115 000, hvilket svarer til antallet året før.

EU yder **bistand til befolkningen i Syrien** – især til internt fordrevne – og finansiell bistand til de nabolande, som tager imod det højeste antal flygtninge. Kommissionen og medlemsstaterne har indtil videre tilvejebragt 3,9 mia. EUR til humanitær bistand, udviklingsbistand, økonomisk bistand og stabiliseringsbistand til syrerne i deres land og til flygtninge og deres værtssamfund i nabolandene Libanon, Jordan, Irak, Tyrkiet og Egypten.

¹ Den 22. juni 2015 blev en krisestyringsoperation (EUNAVFOR MED) iværksat for at bekæmpe smugling i det sydlige centrale Middelhavsområde. Den 14. september 2015 enedes medlemsstaterne om at iværksætte den næste, operationelle fase efter en første rekognosceringsfase. Denne vigtige overgang vil sætte EU's flådeoperation i stand til inden for folkeretten at foretage bording, ransagning, beslaglæggelse og omdirigering på åbent hav af fartøjer, som mistænkes for menneskesmugling eller menneskehandel.

Europa-Kommissionen har ligeledes besluttet at afsætte 1,8 mia. EUR af EU's finansielle midler til at oprette en "**nødtrustfond for stabilitet og håndtering af de grundlæggende årsager til ulovlig migration og til, at personer drives på flugt i Afrika**".

Vi har sammen forpligtet os til at **genbosætte 22 000 personer** fra lande uden for Europa i løbet af det kommende år for at vise solidaritet med vores naboer. Enkelte medlemsstater² har også bebudet bilaterale løfter om genbosætning.

Europas reaktion i de seneste måneder har været afgørende. Den aktuelle flygtningekrise kræver imidlertid en større og øjeblikkelig indsats. En holdbar løsning på krisen forudsætter gennemgribende ændringer i EU's migrationspolitik for at sikre solide grænser, retfærdige procedurer og et system, der åbner mulighed for at foregribe problemer.

<i>Gennemførte væsentlige foranstaltninger</i>	<p>Følgende foranstaltninger som led i den europæiske dagsorden om migration er allerede truffet:</p> <ul style="list-style-type: none">• De ressourcer og aktiver, der skal sikre en tilstedeværelse på havet i kraft af Frontex' fælles operationer Poseidon og Triton, er tredoblet.• Nødfinansieringen til de hårdest ramte medlemsstater er fordoblet.• Foranstaltninger mod menneskesmuglere har begrænset udbuddet af skibe. Antallet af migranter, som passerede det centrale middelhavsområde i august 2015, dalede til samme niveau som i 2014.• Flytning af personer, der har behov for international beskyttelse, inden for EU kan iværksættes hurtigt, efter at det er aftalt at flytte 160 000 personer i år.• Der samarbejdes også med UNHCR om at genbosætte 22 000 flygtninge, som stadig befinder sig uden for EU, i medlemsstaterne.
---	---

III. HØJTPRIORITEREDE FORANSTALTNINGER I DE NÆSTE SEKS MÅNEDER

Det vigtigste lige nu er at bistå de medlemsstater, som skal tage sig af usædvanligt mange flygtninge på deres område.

Det kræver en indsats både inden for og uden for EU. **Inden for EU** for at støtte de hårdest ramte medlemsstater ved at anvende procedurerne, yde finansiell og teknisk støtte, bidrage til at lette presset via en rimelig flytningsordning og styrke vores fælles grænse. **Uden for EU** ved at skabe vilkår, hvor flygtningene kan forblive tæt på deres hjem, styrke vores partnerskaber med de nabolande, som yder midlertidig beskyttelse, og med de vigtigste transitlande, sikre finansiering af UNHCR, Verdensfødevareprogrammet og andre relevante organer, intensivere bekæmpelsen af menneskehandlere og smuglere og ved at øge det diplomatiske engagement i væsentlige kriseområder som f.eks. Syrien.

² Dette er tilfældet med Irland (der har givet tilsagn om at støtte 2 900 mennesker med et klart behov for international beskyttelse, både flytning og genbosætning, i tillæg til EU's ordning) og Det Forenede Kongerige (op til 20 000 syriske flygtninge genbosættes frem til udløbet af det britiske parlaments mandatperiode i 2020).

III.1 OPERATIONELLE FORANSTALTNINGER

Bistand til nødstedte medlemsstater står i centrum for den flytningspolitik, som Rådet er nået til enighed om i de seneste dage med hensyn til at **flytte 160 000 mennesker, der har behov for international beskyttelse**. Dette vil muliggøre en mærkbar, omend delvis, reduktion af presset på de hårdest ramte medlemsstater. Alle medlemsstater må nu lægge vægt på at udpege nationale kontaktpunkter til at forestå flytningen, for at ansøgere, der ønsker at flytte til en bestemt medlemsstat, hurtigt kan identificeres og overføres. De regler, der skal hindre sekundære bevægelser – dvs. sikre, at flygtninge bliver i det land, de er flyttet til – forudsætter ligeledes en investering fra medlemsstaternes side.

Den mest umiddelbare praktiske støtte vil blive ydet gennem **støttehold, der bistår med migrationsforvaltningen** i brændpunkterne (jf. bilag II). Disse støttehold vil få umiddelbar indflydelse på de mest kritiske led i kæden ved at gribe ind dér, hvor de hårdest ramte medlemsstater alene på grund af antallet af tilrejsende er for overvældet til at kunne forvalte situationen effektivt. Medarbejdere fra EU's agenturer og andre EU-medlemsstater vil bidrage til at identificere, screene og registrere migranter ved indreisen i EU. Dette er det første skridt hen imod en sikker fremtid for personer med behov for beskyttelse, og det åbner mulighed for på et tidligt stadium at identificere de personer, der bør sendes tilbage til deres hjemlande. Netværket af medvirkende EU-agenturer vil også sætte skub i samarbejdet om at bekæmpe menneskesmugling, identificere mistænkte og bidrage til ny efterforskning. Støtteholdene kan kun arbejde i partnerskab med de nationale myndigheder. Det er alene nationale myndigheder, som (støttet af EU-midler) kan oprette og forvalte velfungerende modtagelsesinfrastruktur, samt lede og skabe forbindelse med centrale aktører som f.eks. lokale myndigheder, sociale tjenester, retshåndhævelse og forvalterne af modtagelsesfaciliteter. Frontex³, Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO)⁴, Europol⁵ og Eurojust⁶ kan tilvejebringe den politiske ekspertise, lette den direkte kommunikation mellem medlemsstaterne og spille en særlig rolle i koordineringen af tilbagesendelsesoperationer. Italien og Grækenland skal nu lægge vægt på at færdiggøre og påbegynde gennemførelsen af deres køreplaner dels for flytning og dels for støttehold, der bistår i brændpunkterne, og de skal sikre tilstrækkelig modtagelsesinfrastruktur.

Et andet aspekt af den centrale operationelle støtte er Frontex' fælles operationer Triton og Poseidon. Her er et eksempel på virkningsfuld solidaritet, som der er behov for at udbygge og udbrede yderligere, og medlemsstaterne bør reagere hurtigt og aktivt på Frontex' anmodninger om at stille yderligere udstyr og eksperter til rådighed. Medlemsstaterne råder over flere mekanismer, som kan tjene formålet, men som ikke er blevet udnyttet fuldt ud.

EU's civilbeskyttelsesmekanisme⁷ kan aktiveres af en medlemsstat, hvis landet føler sig overvældet af en krisesituation. Mekanismen kan tilvejebringe forskellige former for bistand i

³ Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (Frontex) fremmer, koordinerer og udvikler europæisk grænseforvaltning og blev oprettet den 26. oktober 2004 ved Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004.

⁴ Det Europæiske Asylstøttekontor yder praktisk og teknisk bistand til medlemsstaterne og blev oprettet den 19. maj 2010 ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 439/2010.

⁵ Europol er Den Europæiske Unions retshåndhævende myndighed, der bistår EU's medlemsstater i kampen mod grov international kriminalitet og terrorisme. Det blev oprettet den 1. juli 1999.

⁶ Eurojust er EU's agentur for retligt samarbejde, som bistår med koordinering og samarbejde mellem de nationale myndigheder, der varetager efterforskning og retsforfølgning. Det blev oprettet den 28. februar 2002 ved Rådets afgørelse 2002/187/JHA.

⁷ EU's civilbeskyttelsesmekanisme letter samarbejdet om katastrofeberedskab i 33 europæiske lande (de 28 EU-medlemsstater, Island, Montenegro, Norge, Serbien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien). Tyrkiet undertegnede for nylig aftalen for officielt at tilslutte sig mekanismen. Disse

naturalier, herunder moduler (hold og udstyr), indkvartering, medicinsk udstyr og anden materiel bistand samt ekspertise. De deltagende stater leverer bistanden, og Kommissionen kan medfinansiere transporten af nødhjælp og eksperter til det pågældende land. I 2015 blev EU's civilbeskyttelsesmekanisme aktiveret to gange for at bistå Ungarn⁸ og én gang for at bistå Serbien⁹ med at opfylde presserende behov som følge af en hidtil uset tilstrømning af flygtninge og migranter.

Medlemsstaterne kan anmode om at gøre brug af **hurtige grænseindsatshold (RABIT)** for straks at få grænsebevogtningsstøtte i tilfælde af et pludseligt eller voldsomt migrationspres (jf. bilag III). Der kan ydes operationel bistand ved hjælp af ordningen i et begrænset tidsrum. Frontex finansierer og indsætter nationale tekniske og menneskelige ressourcer fra medlemsstaterne. Ordningen er kun blevet aktiveret én gang – af Grækenland i 2010¹⁰, hvor en stor stigning i tilstrømningen belastede den græsk-tyrkiske landegrænse. I løbet af operationen bistod ca. 200 erfarne grænsevagter fra 26 medlemsstater hver uge deres græske kolleger med at kontrollere grænseområderne og identificere pågribne ulovlige indvandrere. Den vellykkede operation ved den græsk-tyrkiske grænse stabiliserede situationen og reducerede tilstrømningen i forhold til spidsbelastningen i 2010.

I de seneste uger har nogle medlemsstater gjort brug af den **midlertidige genindførelse af grænsekontrollen** i medfør af Schengengrænsekodeksen. Dette kan være berettiget i ekstraordinære krisesituationer. Det må dog aldrig blive mere end en kortvarig foranstaltning, indtil situationen er stabil. Det bør opfattes som et signal om, at alle skyndsomt må tage skridt til at genoprette den normale migrationsforvaltningsproces hurtigst muligt. Hvis foranstaltningerne forlænges, eller der bliver behov for yderligere foranstaltninger, vil Kommissionen formalisere sin vurdering af situationen ved at vedtage en udtalelse på grundlag af Schengengrænsekodeksen. En fuld gennemførelse af flytningsordningen og støttehold, der bistår i brændpunkterne, bør gøre det muligt at ophæve kontrollen i løbet af den kommende måned.

EU bør også omgående optrappe gennemførelsen af den **diplomatiske offensiv**, der er beskrevet i den nylige fælles meddelelse om den rolle, tjenesten for EU's optræden udadtil skal spille med henblik på at håndtere flygtningekrisen i Europa¹¹. Kernen i dette er en afbalanceret tilgang, der understreger EU's forventninger til sine partnere om at medvirke til at løse migrationsproblemet, og samtidig styrker den bistand og det samarbejde, EU kan tilbyde til støtte for disse bestræbelser.

- **Topmødet om migration i Valletta** den 11.-12. november 2015 bliver en vigtig anledning til at vise den nye prioritering af migrationsspørgsmål i EU's forbindelser

deltagende stater går sammen om at stille ressourcer til rådighed for hinanden og for lande verden over. Europa-Kommissionen forvalter ordningen gennem beredskabskoordineringscentret. Alle lande i verden kan anmode om bistand fra EU's civilbeskyttelsesmekanisme. De Forenede Nationer og visse internationale organisationer, såsom Den Internationale Organisation for Migration, kan også aktivere mekanismen ved at anmode om bistand til tredjelande.

⁸ Flere medlemsstater, herunder Danmark, Bulgarien, Slovenien, Finland og Polen har allerede tilbudt materiel bistand i form af tæpper, sengelinned og telte, hvilket de ungarske myndigheder har taget imod.

⁹ Den bistand, der blev anmodet om den 21. september, omfatter køretøjer, brændstof, hygiejneartikler, senge, madrasser og fødevarer. Indtil videre har Ungarn tilbudt 50 000 beskyttelsesmasker.

¹⁰ Operationen ved den græsk-tyrkiske grænse begyndte den 2. november 2010 og blev afsluttet den 2. marts 2011 (da Frontex genoptog den fælles operation Poseidon Land).

¹¹ JOIN(2015) 40 af 9. september 2015.

med afrikanske partnere¹². EU har allerede øget indsatsen for at forberede topmødet i samarbejde med alle berørte partnere og internationale organisationer. Oprettelsen af en nødrustfond for stabilitet og bekæmpelse af de underliggende årsager til ulovlig migration og fordrevne i Afrika med en startkapital på 1,8 mia. EUR er allerede et håndgribeligt bevis på, hvad EU vil bidrage med. Dette tiltag kan indgå i et gensidigt partnerskab for at dæmpe tilstrømningen af migranter fra Afrika og sætte skub i tilbagesendelsen af personer, der ikke er berettigede til international beskyttelse.

- På konferencen på højt niveau om den vestbalkanske rute, der forventes at finde sted i umiddelbar forbindelse med mødet i Rådet for Retlige og Indre Anliggender den 8. oktober 2015, vil man drøfte den fælles opgave, der går ud på at håndtere det aktuelle pres og genskabe stabilitet i forvaltningen af migration via den vestbalkanske rute. EU's finansielle støtte til det vestlige Balkan understreger EU's vilje til at støtte de nabopartnerlande, der står over for en enorm og omskiftelig udfordring. Opgaven rækker langt videre end humanitær bistand til flygtninge – der lægges også stor vægt på at yde bistand til hurtigt at øge kapaciteten inden for migrantforvaltning og bekæmpelse af smugling.
- En del af EU's strategi bør gå ud på at udvikle et nyt *operationelt samarbejde*, således at færdigheder og viden, der høstes og samles i EU, i stadig højere grad deles med partnere uden for EU. Redskaber såsom fælles eksperthold, administrative ordninger og udveksling af oplysninger bør i stigende grad anvendes til at forbinde retshåndhævende myndigheder og migrantforvaltningstjenester i EU og nabolande, også hvad angår tilbagesendelse og tilbagetagelse. Frontex, Det Europæiske Asylstøttekontor, Europol og Eurojust har alle en rolle at spille i den sammenhæng.
- Flygtningekrisen er en global krise, og EU bør både bidrage til og fremme den *globale indsats*. Dette indebærer et tæt samarbejde med centrale internationale organisationer, såsom UNHCR, FN's udviklingsprogram, Den Internationale Organisation for Migration (IOM) og Røde Kors. EU intensiverer allerede samarbejdet med UNHCR. Dette aspekt bør ligeledes prioriteres højt i dialoger med strategiske partnere og regionale aktører såsom Golfstaterne.

<p>Væsentlige foranstaltninger, der skal gennemføres inden for seks måneder</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fuldstændig gennemførelse af flytningsordningen og udsendelse af støttehold, der bistår med migrationsforvaltningen i brændpunkterne. • Medlemsstaterne skal gøre brug af de eksisterende muligheder ved at aktivere civilbeskyttelsesmekanismen og gøre brug af hurtige grænseindsatshold. • Normalisering af Schengenområdet og afskaffelse af kontrol ved de indre grænser. • Styrkelse af den diplomatiske indsats og samarbejdet med tredjelande.
--	---

¹² EU's medlemsstater, Den Afrikanske Union, afrikanske lande, der deltager i Rabat- og Khartoumprocesserne, UNHCR og Den Internationale Organisation for Migration vil deltage i topmødet. Valetta-topmødet følger op på mødet mellem de to kollegier i Europa-Kommissionen hhv. Kommissionen for Den Afrikanske Union i Bruxelles den 21. april 2015.

III.2 BUDGETSTØTTE

Den finansielle støtte vil blive udvidet øjeblikkeligt. Den nødfinansiering, der er til rådighed på EU-budgettet på områderne asyl, migration og grænsekontrol, er allerede blevet fordoblet i år til 73 mio. EUR. Dette har tilvejebragt direkte og øjeblikkelig støtte under krisen (jf. bilag IV). Fra **Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF)** og **Fonden for Intern Sikkerhed (ISF)** har Italien eksempelvis modtaget mere end 19 mio. EUR i nødfinansiering i år, Grækenland modtog næsten 5 mio. EUR, og nye anmodninger behandles for øjeblikket. Der er bevilget 4 mio. EUR til Ungarn i sidste uge og indtil videre mere end 5 mio. EUR i alt i år. Da flere andre ansøgninger ligger til behandling for øjeblikket, er denne finansiering allerede opbrugt. Kommissionen vil i næste uge fremsætte forslag om, at dette **budget øges med 100 mio. EUR i 2015**.

Dette beløb er i tillæg til de store beløb (over 300 mio. EUR), der blev frigivet i 2015 som forfinansiering i henhold til **de flerårige midler afsat til migration og grænser**. I sidste uge modtog Grækenland en første tranche på 33 mio. EUR, og Italien modtog 39,2 mio. EUR i august.

Dette betyder, at **der er midler til rådighed**, og flere er ved at blive stillet til rådighed, men for at de hurtigt kan tages i brug, er der behov for tilsagn fra en bred vifte af offentlige organer samt en intelligent tilgang for at maksimere resultaterne inden for den kortest mulige tidsramme. Eksempelvis kan der skabes løsninger ved hurtigt at tage eksisterende offentlige og private bygninger i brug i stedet for at opbygge modtagelseskapacitet på traditionel vis.

EU's agenturer spiller en afgørende rolle for samarbejdet og sikrer, at den disponible ekspertise udnyttes bedst muligt. De er nu blevet bedt om at deltage langt mere aktivt på stedet, end det oprindeligt var tanken. De EU-agenturer, der beskæftiger sig med migration, har brug for at **få tilført væsentligt flere ressourcer**. Kommissionen vil i næste uge foreslå at øge kapaciteten hos EU's tre vigtigste agenturer på området med i alt 120 yderligere stillinger: 60 til Frontex, 30 til Det Europæiske Asylstøttekontor og 30 til Europol. Omkostningerne i 2015 vil stige med 1,3 mio. EUR, og beløbet vil blive stillet til rådighed i 2015. En yderligere forlængelse af mandatet for de tre agenturer kræver en øjeblikkelig supplerende finansiering.

Kommissionen har til hensigt at fremsætte forslag om at forhøje budgettet til migration og grænser med 600 mio. EUR i 2016. Dette beløb er i tillæg til de 780 mio. EUR, der er planlagt afsat til nødflytningsordningen. Denne supplerende finansiering vil underbygge bistanden til brændpunkter, bistå de mest berørte medlemsstater, fremrykke den finansielle støtte til medlemsstaterne i forbindelse med flytningsordningen og styrke agenturernes operationelle kapacitet. Dette får mærkbar indflydelse på opfyldelsen af presserende behov for migrationsforvaltning, modtagelse, tilbagesendelse og grænsekontrol.

Indsatsen for at afhjælpe problemet med **manglende ressourcer til afhjælpning af krisen i Syrien** skal gives forrang. Dette er en af de direkte årsager til den øgede tilstrømning af flygtninge i det østlige Middelhavsområde. Men det er også til dels en følge af såkaldt donortræthed. Hvis vi virkelig vil hjælpe hovedparten af flygtningene til at forblive så tæt på deres hjem som muligt, kræver det, at vi øger vores finansielle støtte. De Forenede Nationer skønner, at det ikke-imødekomne humanitære behov i forbindelse med den syriske krise beløber sig til i alt 4 mia. EUR for 2015¹³. Men blot 38 % af finansieringsbehovet er opfyldt. Dette har kolossale følger. UNICEF har rapporteret, at op til 5 millioner mennesker – hvoraf

¹³ Den finansielle sporingstjeneste under FN's Kontor for Koordination af Humanitære Anliggender (OCHA).

ca. halvdelen er børn – i de seneste måneder har haft meget ustabile vandforsyninger, hvilket medfører høj risiko for sygdomme. EU og medlemsstaterne bør forpligte sig til at dække mindst halvdelen af det resterende finansieringsbehov.

Verdensfødevareprogrammet, Røde Kors, Verdenssundhedsorganisationen og andre partnere har lidt under store mangler og afbrydelser i forsyningskæden for så vidt angår fødevarer og sundhedsydelse. De fleste EU-medlemsstater har reduceret deres bidrag til Verdensfødevareprogrammet – nogle med helt op til 100 % (jf. bilag V). UNHCR rapporterer, at 1,6 mio. flygtninge allerede har fået deres fødevarerbistand reduceret. 750 000 børn går ikke i skole trods EU's og andre donorerers ihærdige indsats. Derudover har de manglende midler til følge, at 70 000 gravide kvinder udsættes for usikre fødsler. Det er næppe overraskende, at mange flygtninge konkluderer, at farerne ved rejsen til Europa ikke længere overskygger risikoen ved at blive. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at **retablere midlerne til fødevarerbistand via Verdensfødevareprogrammet til niveauet i 2014** for at stabilisere fødevarerhjælpen til syriske flygtninge. Kommissionen vil øge den humanitære nødhjælp og civilbeskyttelsesbistanden **med 200 mio. EUR** i 2015 for straks at tilvejebringe de ressourcer, som UNHCR, Verdensfødevareprogrammet og andre relevante organisationer anmoder om for at kunne hjælpe flygtningene her og nu.

Fleksibilitet er afgørende i den aktuelle situation, der forandrer sig hastigt. **Humanitær bistand** er blandt de mest fleksible og hurtigst virkende værktøjer, som EU har til rådighed. Dette budget vil blive forhøjet med et ekstra beløb på **300 mio. EUR** i 2016 i forhold til beløbet i budgetforslaget. Når årtiderne skifter, er det afgørende, at EU bevarer sin kapacitet til at reagere på anmodninger fra ikke-statslige organisationer (NGO'er) og FN-agenturer om at tilføre øjeblikkelig, målrettet bistand.

Et af de mest effektive instrumenter til støtte for syriske flygtninge er **EU's regionale trustfond oprettet som reaktion på den syriske krise** ("Madadfonden"¹⁴ – jf. bilag VI). EU har ydet bidrag i opstartsfasen på indtil videre 38 mio. EUR, og det påtænkes at yde større beløb senere i 2015 og derefter. Italien har ydet et bidrag på 3 mio. EUR. Tyskland har påtaget sig at bidrage med 5 mio. EUR. EU forbereder sig på at bidrage med yderligere 100 mio. EUR ved udgangen af 2015. Dette vil udmønte sig i, at trustfonden får tilført 150 mio. EUR alene i det første år. Men der er allerede behov for mange flere midler i lyset af behovene i praksis og en imponerende række af færdigudarbejdede projekter til en værdi af 440 mio. EUR. Et klart og langsigtet tilsagn til trustfonden vil være et stærkt signal til flygtningene og det internationale samfund om, at EU's støtte er til at stole på. Kommissionen vil i næste uge foreslå at forhøje midlerne til det europæiske naboskabsinstrument (ENI) i 2015 med 300 mio. EUR, således at Madadfondens budget kan styrkes, og der kan ydes bistand til tredjelande, som tager imod syriske flygtninge. Dette vil sammen med en yderligere omlægning af midler fra førtiltrædelsesinstrumentet øge EU's midler til trustfonden i denne fase, således at de når op på mere end **500 mio. EUR**.

Medlemsstaterne bør bidrage med et tilsvarende beløb, dvs. at fonden i alt bør råde over mindst 1 mia. EUR. Dette ville være et helt tydeligt signal om EU's vilje til at hjælpe syriske flygtninge.

I mange år er presset på **Tyrkiet, Libanon og Jordan** vokset, i takt med at millioner af mennesker er flygtet fra Syrien. Det er klart, at den grundlæggende problemstilling har stået på længe. Det er meget vanskeligt at løse de politiske konflikter, men vi må gøre langt mere.

¹⁴ Trustfondens arabiske navn "Madad" kan tilnærmelsesvis opfattes som det at hjælpe i fællesskab med andre.

EU har også samarbejdet tæt med sine naboer for at bidrage til at imødegå migrationsudfordringen.

- I *Tyrkiet* er der allerede brugt 176 mio. EUR til migrationsrelaterede foranstaltninger, herunder direkte bistand til flygtninge. Sammen med Tyrkiet tager EU nu tildelingen af EU-midler op til fornyet overvejelse, således at i alt **1 mia. EUR** kan stilles til rådighed i 2015-16 til dækning af flygtningerelaterede tiltag, der spænder fra infrastrukturstøtte til sundhedsvæsen og undervisning af børn på deres eget sprog. En betydelig del heraf vil blive ført ud i livet gennem EU's Madadfond for at opnå resultater hurtigt. Sideløbende med denne omfattende finansielle bistand har Kommissionen iværksat en omfattende dialog om migration med Tyrkiet om alle aspekter, herunder registrering, tilbagetagelse og tilbagesendelse, hvor der er behov for, at Tyrkiet forbedrer sine resultater. Handlingsplanen om migration mellem EU og Tyrkiet bør færdiggøres snarest.
- I *Serbien* og *Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien* har den uventede tilstrømning af titusinder af flygtninge, der ikke kommer fra regionen, lagt et massivt pres på infrastrukturen. Hovedmålet er at undgå, at denne situation varer ved, men det er klart, at disse lande har brug for bistand på to områder: dels hjælp og rådgivning til at opbygge migrationsforvaltningen og støtteforanstaltninger til flygtninge og dels øjeblikkelig hjælp til at magte de flygtninge, som befinder sig på deres område i dag. 78 mio. EUR fra EU er allerede taget i brug til forbedring af modtagelsescentre og grænsekontrol. Derudover er humanitær bistand for 1,7 mio. EUR uddelt siden juli. Kommissionen er i færd med at forberede en pakke på **yderligere 17 mio. EUR**, fordi strømmen af flygtninge i hele det vestlige Balkan sandsynligvis ikke får ende på kort sigt.

Nødtrustfonden for stabilitet og bekæmpelse af de underliggende årsager til ulovlig migration og fordrevne i Afrika vil målrette støtten mod strukturelle svagheder i migrationsforvaltningen. Trustfonden skal bidrage til at afhjælpe krisen i regionerne Sahel, Tchad Sø, Afrikas Horn og Nordafrika. Den skal medvirke til at skabe stabilitet i regionerne og til en bedre migrationsforvaltning. Indtil videre har kun to medlemsstater¹⁵ bekræftet, at de vil bidrage til og supplere de **1,8 mia. EUR**, som bevilges på EU-plan. Medlemsstaterne bør bidrage med et tilsvarende beløb.

Migrationsspørgsmålet dominerer billedet og peger med rette på behovet for at styrke EU's centrale finansiering på disse områder. Men det forholder sig også sådan, at medlemsstater, der har behov for det, allerede kan trække på en bred vifte af såvel finansiell som operationel bistand. Hvis dette kræver omprogrammering af eksisterende planer, findes denne mulighed, netop for at medlemsstaterne skal kunne reagere på situationer såsom migrationskrisen. Der er et presserende behov for større fleksibilitet inden for den flerårige finansielle ramme, således at knappe finansielle ressourcer kan omfordes til disse prioriterede områder. Selv om **strukturfondene** opererer med et langsigtet perspektiv, kan de stadig mobiliseres for at bidrage til at imødegå migrationsudfordringen med integrationsforanstaltninger såsom sprogindlæring eller samfinansiering af væsentlig infrastruktur, herunder indkvartering og sociale infrastrukturer samt modtagelsescentre i nødstilfælde. Andre midler står også til rådighed på kortere sigt: **Fonden for bistand til de socialt dårligst stillede** – en fond på 3,8 mia. EUR i perioden 2014-20 – bruges allerede til at støtte migranter og flygtninge i

¹⁵ Frankrig og Spanien (beløbene fastsættes senere).

Belgien, Spanien og Sverige. Den kan dække udgifter til fødevarer og beklædning fra første dag eller støtte til tidlig integration for asylansøgere. Dette kræver et tilsagn fra medlemsstaterne om, at eksisterende planer omprogrammeres for at imødekomme nye prioriteter.

<p><i>Væsentlige foranstaltninger, der skal gennemføres inden for seks måneder</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nødfinansieringen til de hårdest ramte medlemsstater forhøjes med 100 mio. EUR i 2015. • Fra 2015 styrkes de tre vigtigste EU-agenturers kapacitet med 120 ekstra stillinger. • Nødfinansieringen til de hårdest ramte medlemsstater og midlerne til Frontex, Det Europæiske Asylstøttekontor og Europol øges med 600 mio. EUR i 2016. • Medlemsstaterne bør genoptage finansieringen af fødevarerhjælp via Verdensfødevarerprogrammet på niveauet i 2014. Derudover vil 200 mio. EUR af EU's midler til humanitær bistand blive mobiliseret i 2015 som direkte støtte til flygtninge. • Den humanitære bistand øges med 300 mio. EUR i 2016, således at man vil kunne hjælpe med at dække flygtningenes basale behov, såsom mad og indkvartering. • Trustfonden for Syrien støttes med op til mere end 500 mio. EUR fra EU's budget, og beløbet fra medlemsstaterne bør være af tilsvarende størrelse. • Tildelingen af EU-midler til Tyrkiet (op til 1 mia. EUR) til dækning af flygtningerelaterede tiltag tages op til fornyet overvejelse. 17 mio. EUR ydes til Serbien og Den Tidlige Jugoslaviske Republik Makedonien.
--	---

III.3 GENNEMFØRELSE AF EU-LOVGIVNINGEN

Den europæiske dagsorden for migration bygger på et enkelt princip: migranter med behov for international beskyttelse skal have hjælp, og migranter uden ret til at opholde sig på EU's område skal sendes tilbage. Hvis den europæiske migrationspolitik skal gennemføres, er det vigtigt, at alle medlemsstater fuldt ud anvender de fælles regler om asyl og ulovlig migration, som for nylig er fastlagt på EU-plan.

Siden begyndelsen af 2000 har Kommissionen forelagt en række lovforslag for at få opbygget et **fælles europæisk asylsystem** (jf. bilag VII). Og Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget denne lovgivning, stykke for stykke.

For hele Europa har vi nu fælles standarder for den måde, som vi modtager asylansøgere på med respekt for deres værdighed, for den måde, som vi behandler deres asylansøgninger på, og vi har fælles kriterier, som vores uafhængige retssystemer anvender til at afgøre, om en person har ret til international beskyttelse.

Fem forskellige retsakter udgør kernen i det fælles europæiske asylsystem (Dublinforordningen, direktivet om asylprocedurer, kvalifikationsdirektivet, direktivet om modtagelsesforhold og Eurodacreglerne om fingeraftryk). Alle er meget nye, og de seneste trådte først i kraft i juli 2015.

Samlet set er gennemførelsen af EU-lovgivningen på dette område ringe. Kommissionen er fast besluttet på at anvende alle sine beføjelser for at sikre, at EU's asyl- og migrationslovgivning gennemføres i national ret og håndhæves, og indleder hermed en række traktatbrudssager i den anledning – der er truffet 40 nye afgørelser om at indlede traktatbrudssager (jf. bilag VII). Det er et faktum, at dette års krise er blevet forværret af den manglende gennemførelse af eksisterende love på områder som modtagelsesforhold, fingeraftryk og tilbagesendelse.

Der må rettes særlig opmærksomhed mod **Grækenland** for at prioritere en normalisering af forholdene og en **tilbagevenden til Dublinsystemet inden for de næste seks måneder**. Grækenlands geopolitiske position har ført til, at landet har været hårdest ramt af de seneste måneders pres. Dette kommer oven i vedvarende problemer angående Grækenlands opfyldelse af sine forpligtelser i henhold til EU-lovgivningen. Siden 2011 er Dublinoverførsler til Grækenland suspenderet i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols og EU-Domstolens domme, fordi de vedvarende mangler i det græske asylsystem gør en fuldbyrdelse ensbetydende med en krænkelse af enkeltpersoners grundlæggende rettigheder. Grækenland må nu arbejde på at sikre, at den tilbudte bistand anvendes til at skabe reelle løsninger i praksis. Grækenland bør med dette for øje gøre sit yderste for at sikre, at:

- passende personale udpeges til asyltjenesten og modtagelsestjenesten for at garantere en effektiv grænseforvaltning (screening, identifikation og fingeraftryk) og en effektiv asylprocedure
- de nødvendige investeringer foretages for at imødekomme de blandede migrationsstrømmes modtagelsesbehov. Grækenland bør bl.a. optimere sine bestræbelser på at skabe tilstrækkelig modtagelseskapacitet, som dækker den aktuelle tilstrømnings behov, og sikre egnede faciliteter til personer i flytningsprocessen
- procedurer og systemer til udnyttelse af EU-midler forbedres
- et effektivt tilbagesendelsessystem etableres (støtte til frivillig tilbagevenden og tvungen tilbagesendelse).

<p><i>Væsentlige foranstaltninger, der skal gennemføres inden for seks måneder</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medlemsstaterne sørger for en fuld og hurtig gennemførelse af EU-lovgivningen om asyl og migration. • Normale forhold genoprettes, og i Grækenland træffes de fornødne foranstaltninger, således at Dublinoverførsler til Grækenland kan genindføres inden for seks måneder.
--	---

IV. NÆSTE SKRIDT PÅ LOVGIVNINGSSOMRÅDET: DER ETABLERES ET ROBUST OG FREMTIDSSIKRET SYSTEM

De kortsigtede foranstaltninger, der er nødvendige for at løse den øjeblikkelige krise, er ikke en langsigtet løsning. Netop af denne grund lagde Lissabontraktaten op til, at der skulle udformes et fælles asylsystem. Vi må nu ikke blot fuldt ud gennemføre og håndhæve det, der

allerede er vedtaget, men også fremskynde arbejdet med de tilbageværende aspekter for at skabe et ægte europæisk system. De politikker, der er en forudsætning for at opnå en vellykket migrationsforvaltning, er tæt indbyrdes forbundne. Svagheder ved den ydre grænse fører til et pres på asylsystemet. Manglende identifikation og registrering af migranter ved indrejsen svækker tilliden til systemet som helhed. Den lave succesrate for tilbagesendelse af migranter, der ikke er berettigede til at blive i EU, skaber kynisme om asylafgørelseres værdi. Og som det er dokumenteret i de seneste uger og måneder, belastes EU massivt af den manglende evne til at tage fat om de grundlæggende årsager til migration eller mindske presset fra tredjelande. Der er derfor behov for tiltag på følgende områder:

i) **Det fælles europæiske asylsystem** er EU's garanti for, at man dels respekterer forpligtelsen til at hjælpe personer, der har brug for international beskyttelse midlertidigt eller varigt, og dels migranternes grundlæggende rettigheder. Dette skal fortsat stå i centrum for det, vi arbejder for at opnå. Presset på systemet i år har imidlertid gjort det klart, at der er **behov for at revidere Dublinforordningen**¹⁶ – og sikre en fuldstændig gennemførelse heraf. I et velordnet og fair system indgår også, at asylansøgere tillades at arbejde: Medlemsstater, som udnytter 9-månedersperioden efter de nuværende regler maksimalt, kunne straks påtage sig at give arbejdstilladelse til asylansøgere, der ankommer inden for rammerne af flytningsordninger. Desuden vil langtrukne procedurer undergrave systemets troværdighed og skabe usikkerhed for alle: et vigtigt skridt til at udvælge personer, hvis behov for beskyttelse er størst, vil være at etablere et **EU-system til anerkendelse af sikre oprindelseslande** i asylprocedurer, således som Kommissionen har foreslået for landene på Vestbalkan og Tyrkiet.

En del af dette arbejde skal ligge klart i tilfælde af, at Unionen igen skulle udsættes for et tilsvarende ekstraordinært pres, som vi i år har været vidne til: Kommissionen fremsatte derfor foruden de to forslag til nødflytning et ændringsforslag om at oprette en **mekanisme, som gør det muligt at flytte personer med et klart behov for international beskyttelse i krisituationer, hvor anvendelsen af Dublinsystemet bringes i fare**. Dette forslag¹⁷ bør vedtages snarest.

ii) En del af systemets troværdighed afhænger af visheden om, at personer, der ikke er berettiget til international beskyttelse, tilbagesendes til deres hjemland. EU's tilbagesendelsessystem vil genvinde sin troværdighed, hvis foranstaltningerne i Kommissionens nylige **handlingsplan for tilbagesendelse** gennemføres fuldt ud¹⁸. Dette forudsætter en tostrengt strategi, der omfatter både indsatsen på EU-plan – bedre informationsudveksling, øgede ressourcer både på EU-plan og nationalt plan, styrkelse af Frontex' rolle og fornyet vægt på tilbagesendelsesaspektet i vores forbindelser med tredjelande – og indsatsen på nationalt plan for at sikre, at de gældende regler anvendes effektivt, og afgørelser om tilbagesendelse føres ud i livet.

iii) EU kan ikke lade hånt om den nuværende håndgribelige udfordring for medlemsstater, som forvalter Unionens ydre grænser. Den ydre grænse udgør fortsat det væsentligste enkeltelement i bestræbelserne på at genoprette stabiliteten af den samlede asyl- og migrationspolitik. En solid ydre grænse er en forudsætning for, at vi kan åbne de indre grænser i Schengenområdet og sikre fri bevægelighed for personer. Vi må derfor arbejde

¹⁶ 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 (omarbejdet).

¹⁷ COM(2015) 450 af 9. september 2015.

¹⁸ COM(2015) 453 af 9. september 2015.

tættere sammen om at forvalte vores ydre grænser. Dette indebærer, at Frontex må styrkes og have udvidet sit mandat, og der må udvikles en **fuldt operationel europæisk grænse- og kystvagt** for at beskytte EU's ydre grænser bedre og styrke EU's evne til at indsætte ressourcer hurtigt i krisesituationer.

iv) I et mere velordnet og fair migrationsforvaltningssystem må der også gøres en større indsats for at tage hånd om migranter, inden de begiver sig på den farlige rejse til Europa – dette gælder flygtninge, der sandsynligvis vil være berettiget til international beskyttelse, migranter, der søger at drage fordel af ordninger for lovlig migration, og også personer, der påtager sig risikoen for at rejse til EU blot for at blive sendt tilbage til deres hjemland. En effektiv tilgang skal hvile på EU's tradition for humanitær bistand i kraft af et robust EU-dækkende system for **genbosættelse**. Med udgangspunkt i erfaringerne med den aktuelle ordning, og som det anføres i den europæiske dagsorden for migration, vil Kommissionen udarbejde et forslag til et struktureret system for at sikre en kollektiv tilgang til genbosættelse i perioder med intens flygtningekrise. En mere sammenhængende tilgang og samling af EU's indsats ville vise, at EU formår at reagere på behovet. Det vil også vise flygtninge, at deres bedste garanti er at anvende etablerede UNHCR-kanaler. Dette vil kræve en engageret indsats for at støtte foranstaltninger til sikring af, at migranter, der afventer en sådan behandling, modtages på passende betingelser, og at deres rettigheder respekteres fuldt ud så tæt på deres hjem som muligt.

v) Endelig vil en langsigtet tilgang også skulle omfatte **lovlige migrationskanaler**. Dette indgår i opbygningen af et robust migrationsforvaltningssystem og udgør en væsentlig forudsætning for at nå frem til, at migrationsspørgsmålet ikke i så høj grad bliver et problem, der skal løses, som en velforvaltet ressource for et kontinent, der står over for en betydelig demografisk tilbagegang.

<p><i>Kommissionens væsentlige foranstaltninger, der skal gennemføres inden marts 2016</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Der tages ambitiøse skridt til at etablere en europæisk grænse- og kystvagt og udvide Frontex' mandat (december 2015). • En pakke om lovlig migration, herunder revision af det blå EU-kort (marts 2016). • Yderligere revision af Dublinforordningen (marts 2016). • Forslag om en velstruktureret ordning for genbosættelse (marts 2016). • Strategien til bekæmpelse af menneskehandel ajourføres (marts 2016).
---	--

V. KONKLUSION

Siden årets begyndelse har næsten 500 000 personer fundet vej til Europa, og denne tendens ser ud til at fortsætte.

Europa-Kommissionen har hele tiden og konsekvent arbejdet for en koordineret europæisk reaktion på flygtninge- og migrationsudfordringen. Vi har opnået meget i løbet af kort tid.

Det er nu op til stats- og regeringscheferne forsamlet i Det Europæiske Råd i dag at videreføre disse bestræbelser ved at nå til enighed om vedlagte højt prioriterede foranstaltninger og gennemføre dem med øjeblikkelig virkning.

Liste over bilag

- I. Højtprioriterede foranstaltninger som led i den europæiske dagsorden for migration, som skal gennemføres inden for seks måneder
- II. Støttehold, der bistår med migrationsforvaltningen i brændpunkterne
- III. Ordningen for hurtige grænseindsatshold
- IV. Finansiell bistand til medlemsstater inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed
- V. Bidrag fra medlemsstaterne og Kommissionen til Verdensfødevareprogrammet
- VI. EU's regionale trustfond vedrørende krisen i Syrien ("Madadfonden")
- VII. Gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem