



Bruxelles, den 16.3.2016
COM(2016) 165 final

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

Første rapport om omfordeling og genbosætning

DA

DA

1 Indledning

I 2015 ankom der ca. 880 000 personer til Den Europæiske Union via Grækenland og Italien. I maj 2015 foreslog Kommissionen for første gang i europæisk migrationspolitikks historie at omfordele personer med et tydeligt behov for international beskyttelse inden for EU fra medlemsstater, der er under et ekstremt pres, til andre EU-medlemsstater. I september 2015 vedtog Rådet to retligt bindende afgørelser¹, hvorved der blev oprettet en midlertidig og ekstraordinær mekanisme for omfordeling af 160 000 ansøgere, der har et tydeligt behov for international beskyttelse, fra Grækenland og Italien².

Samtidig har Kommissionen med henblik på overordnet at tackle den globale migrationskrise og udvise solidaritet med de tredjelande, der også er påvirket heraf, henstillet, at der indføres en EU-genbosætningsordning for 20 000 personer, der har behov for international beskyttelse. I juli 2015 enedes medlemsstaterne sammen med de lande, der har tilsluttet sig Dublinsystemet, over to år at genbosætte 22 504 personer fra Mellemøsten, Afrikas Horn og Nordafrika, som har brug for international beskyttelse.

Selv om flygtningestrømmen fortsætter i 2016, er det imidlertid hidtil kun 937 personer, der er blevet omfordelt fra Italien og Grækenland, og kun 4 555, der er blevet genbosat. Det forhold, at begge ordninger ikke er blevet gennemført i tilfredsstillende omfang, skyldes en række forskellige faktorer, herunder manglende politisk vilje i medlemsstaterne til fuldt og rettidigt at opfylde deres retlige forpligtelse til at modtage omfordelte personer. Indtil for nylig udgjorde politikken med at vinke migranterne videre langs Vestbalkanruten en yderligere hindring for omfordelingsordningen, da de fleste af de kandidater, der kunne komme i betragtning til omfordeling, rejste videre i stedet for at blive omfordelt på en velordnet måde. Parallelt hermed har medlemsstaterne stillet sig tøvende over for at genbosætte migranter, da der fortsat ankommer migranter på irregulær vis.

Efter Kommissionens rapport³ om, hvordan det er muligt at genskabe ordnede forhold på den østlige Middelhavsroute/Vestbalkanruten, samt Det Europæiske Råds konklusioner af mødet den 18.-19. februar 2016 og stats- og regeringschefernes møde den 7. marts 2016⁴ enedes medlemsstaterne om at vedtage en europæisk tilgang for at bringe politikken med at vinke migranterne videre til ophør. De bemærkede desuden, at det er nødvendigt at støtte op om Grækenland i denne svære tid, idet der tages hensyn til den meget vanskelige humanitære situation i marken, der er under hurtig udvikling. Hvis strømmen af migranter fortsætter, kan over 100 000 ifølge FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) strande i Grækenland inden for en måned. Man har derfor opfordret til i væsentlig grad at fremskynde gennemførelsen af omfordelingen for derved at lette det store pres, der på nuværende tidspunkt hviler på Grækenland.

¹ Rådets afgørelse (EU) 2015/1523 af 14. september 2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og for Grækenland på området international beskyttelse og Rådets afgørelse (EU) 2015/1601 af 22. september 2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland på området international beskyttelse.

² Ud af de 160 000 var det ifølge Kommissionens forslag hensigten, at 54 000 skulle omfordeles fra Ungarn, men de vil i stedet blive omfordelt fra Italien og Grækenland, hvis der ikke inden september 2016 vedtages en ændringsafgørelse til den anden rådsafgørelse om omfordeling.

³ COM(2016) 85 final.

⁴ EUCO 1/16; SN 28/16.

Med denne meddelelse opfyldes forpligtelsen i henhold til artikel 12 i Rådets to afgørelser om at rapportere til Rådet hver sjette måned om gennemførelsen af afgørelserne og køreplanen for Italien og Grækenland. Desuden opfylder Kommissionen sin forpligtelse i henhold til køreplanen "Tilbage til Schengen"⁵ om hver måned at rapportere om gennemførelsen af omfordelingen og genbosætningen. I denne meddelelse opsummeres de indkredsede udfordringer og de opnåede erfaringer i disse første måneder af gennemførelsen af omfordelings- og genbosætningsordningerne, og den indeholder henstillinger og foranstaltninger med henblik på på kort sigt at sikre en bedre gennemførelse.

2 Omfordeling

2.1 Retlig baggrund for og lande, der deltager i EU's omfordelingsordninger

På grundlag af de to afgørelser i september 2015 skal 106 000 asylansøgere omfordeles fra Italien⁶ og Grækenland⁷ inden september 2017. Medmindre Kommissionen inden 26. september 2016 forelægger Rådet et forslag om tilpasning af omfordelingsmekanismen⁸, skal de resterende 54 000 omfordeles fra Italien og Grækenland. I overensstemmelse med Rådets konklusioner af 20. juli 2015 skal medlemsstaterne desuden i medfør af Rådets første afgørelse stadig give tilsagn om at stille de resterende 7 744 pladser ud af de i alt aftalte 40 000 pladser til rådighed. Medlemsstaterne har pligt til fra Italien og Grækenland at modtage det antal omfordelte personer, de er blevet tildelt i medfør af bilag I og II i Rådets afgørelse (EU) 2015/1601⁹, samt det antal, der er aftalt i medfør af Rådets afgørelse (EU) 2015/1523¹⁰, jf. tallene i Rådets konklusioner af 20. juli 2015. Denne forpligtelse skal opfyldes inden for et tidsrum på to år.

Det Forenede Kongerige og Irland er i overensstemmelse med deres særlige stilling, jf. protokol 21 og 22 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, ikke bundet af denne afgørelse, men de kan vælge at deltage i den. Den 6. oktober 2015 valgte Irland at deltage i begge rådsafgørelser og er allerede ved at modtage omfordelte migranter fra Italien og Grækenland. Derudover har de lande, der har tilsluttet sig Dublinsystemet (Schweiz, Norge og Liechtenstein), udtrykt interesse for at deltage i omfordelingsordningen og er ved at afslutte indgåelsen af de nødvendige bilaterale aftaler med Italien og Grækenland med henblik på at indgå i omfordelingen snarest muligt. Ungarn og Østrig har ikke givet tilsagn om nogen pladser i medfør af afgørelse (EU) 2015/1523. Ungarn og Slovakiet har indbragt sager¹¹ for EU-Domstolen med henblik på prøvelse af lovligheden af den anden rådsafgørelse om omfordeling. Disse sager har ikke suspenderende virkning, og medlemsstaterne er således fortsat forpligtet til at modtage omfordelte migranter i medfør af den pågældende afgørelse.

Migrationspresset på Sverige og Østrig har fået disse to medlemsstater til at anmode om en midlertidig suspendering af deres forpligtelser i medfør af Rådets afgørelser om omfordeling. For at efterkomme disse anmodninger vedtog Kommissionen i december 2015 et forslag til

⁵ COM(2016) 120 final.

⁶ 39 600 asylansøgere skal omfordeles fra Italien i medfør af de to rådskonklusioner om omfordeling.

⁷ 66 400 asylansøgere skal omfordeles fra Grækenland i medfør af de to rådskonklusioner om omfordeling.

⁸ Artikel 4, stk. 3, i Rådets afgørelse (EU) 2015/1601.

⁹ Rådets afgørelse (EU) 2015/1601 af 22.9.2015.

¹⁰ Rådets afgørelse (EU) 2015/1523 af 14.9.2015.

¹¹ C-643/15 og C-647/15.

Rådets afgørelse om midlertidig suspending af Sveriges forpligtelser i medfør af begge rådsafgørelser om omfordeling¹² og i februar 2016 et forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse om midlertidig suspending af 30 % af antallet af asylansøgere, der skal omfordes til Østrig i medfør af Rådets afgørelse (EU) 2015/1601. Rådet vedtog afgørelsen vedrørende Østrig den 10. marts 2016. Som følge heraf er Østrig omfattet af en etårig suspending af omfordelingen af 1 065 asylansøgere. Forslaget vedrørende Sverige drøftes stadig i Rådet og Europa-Parlamentet.

2.2 Italiens og Grækenlands køreplaner

I henhold til omfordelingsafgørelsernes artikel 8 har Grækenland og Italien forelagt Kommissionen og Rådet køreplaner med foranstaltninger på områderne asyl, første modtagelse og tilbagesendelse med henblik på at øge deres systemers kapacitet, kvalitet og effektivitet på disse områder samt foranstaltninger, der skal sikre en hensigtsmæssig gennemførelse af omfordelingsafgørelserne. Alle medlemsstaterne og de lande, der har tilsluttet sig Dublinsystemet, har fået meddelelse om køreplanerne og drøftet dem på en workshop om fordeling, som Kommissionen afholdt den 21. september 2015, og i forummet om omfordeling og genbosætning den 1. oktober 2015.

Kommissionen har regelmæssigt rapporteret¹³ om de fremskridt, både Grækenland og Italien har gjort med gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger på de hovedområder, der henvises til i køreplanen for at: oprette fuldt fungerende hotspotcentre, gennemføre omfordelingsprogrammet, sikre en effektiv tilbagesendelse af migranter, der ikke er berettiget til international beskyttelse, forbedre grænseforvaltningen og opbygge tilstrækkelig og passende modtagelseskapacitet.

Italien har i sin køreplan forpligtet sig til at oprette seks hotspotcentre, fem på Sicilien og et i Puglia. På nuværende tidspunkt er fire hotspotcentre operationelle, mens et center er blevet omdannet til omfordelingscenter. Italien bebudede på Rådets (retlige og indre anliggender) møde den 10. marts 2016, at der var et femte hotspotcenter på vej, og at dets endelige placering ville blive meddelt Europa-Kommissionen snarest muligt. Som anført i køreplanen er de italienske hotspotcentre knyttet tæt sammen med omfordelingsprocessen, for hvilken der er blevet udformet en standardiseret og effektiv procedure i tæt samarbejde med Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO). Proceduren for overførsel af uledsagede mindreårige i medfør af omfordelingsafgørelserne mangler endnu at blive fastlagt. Hvad angår den efterfølgende indkvartering af asylansøgere, svarer antallet af pladser, der på nuværende tidspunkt er til rådighed, til dem, der er anført i køreplanen. Det ville dog være ønskeligt at øge effektiviteten, navnlig hvad angår indførelsen af en mere organiseret fordeling af asylansøgere på Italiens område. Antallet af modtagelsespladser for uledsagede mindreårige,

¹² COM(2015) 677 final.

¹³ Meddelelse fra Kommissionen: Håndtering af flygtningekrisen: øjeblikkelige operationelle, budgetmæssige og retlige foranstaltninger som led i den europæiske dagsorden for migration (COM(2015) 490 af 23.9.2015).

Meddelelse fra Kommissionen: Håndtering af flygtningekrisen: status over gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger i den europæiske dagsorden for migration (COM(2015) 510, 14.10.2015).

Meddelelse fra Kommissionen: Statusrapport om oprettelsen af hotspotcentre i Grækenland (COM(2015) 678 af 15.12.2015).

Meddelelse fra Kommissionen om status over gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger i den europæiske dagsorden for migration (COM(2016) 85, 10.2.2016).

Meddelelse fra Kommissionen: Progress Report on the Implementation of the hotspots approach in Greece (COM(2016) 141 af 4.3.2016).

der er til rådighed, svarer til køreplanen, selv om der skal stilles yderligere pladser til rådighed for at sikre en gnidningsløs overgang fra den første modtagelse til den videre modtagelse. På den anden side er modtagelseskapaciteten for personer, der skal sendes tilbage, yderst begrænset og under den tærskel, der blev anført i køreplanen, hvilket giver betydelige problemer med at sikre en hurtig gennemførelse af tilbagesendelsesoperationerne. Det igangværende arbejde med at reformere Italiens asylsystem skal afsluttes inden sommer med henblik på at afhjælpe de resterende mangler og sikre en mere smidig asylprocedure, bl.a. med hensyn til at sikre en mere ensartet kvalitet i beslutningstagningen på tværs af landet.

Grækenland har i sin køreplan forpligtet sig til at oprette fem hotspotcentre. Der er på nuværende tidspunkt fire operationelle hotspotcentre, mens et er ved at blive færdiggjort på øen Kos. Procedurerne i hotspotcentrene synes at være ved at blive effektive, hvad angår registreringen af et stort antal tredjelandsstatsborgere hver dag, men der er visse yderligere forbedringer af det centrale IT-system på vej med henblik på at klare stigningen i indlæsningen af fingeraftryk. Det er nødvendigt fuldt ud at gennemføre systematisk kontrol i sikkerhedsdatabaser, og der kræves stadig en indsats for at opdage og sikre opfølgningen af sager om dokumentfalsk. Selv om formidlingen af oplysninger og registreringen af personer, der kan komme i betragtning til omfordeling, indgår som en del af hotspottilgangen i Grækenland, er den græske asyltjeneste og EASO kun til stede på tre øer. I lyset af den pludselige stigning i antallet af tredjelandsstatsborgere på Grækenlands område er landet nu ved at optrappe sit indkvarteringssystem med hjælp fra militæret og med finansiel støtte fra Den Europæiske Union og støtte fra EU's civilbeskyttelsesmekanisme. EASO er begyndt at udvide sine operationer for at øge Grækenlands registreringskapacitet. Hvad angår tilbagesendelser, har Grækenland for nyligt øget antallet af personer, der tilbagetages af Tyrkiet. Detentionskapaciteten er dog fortsat begrænset, og der er brug for at modernisere adskillige detentionscentre.

Det skal bemærkes, at Grækenland stadig mangler at gøre fremskridt, hvad angår dets generelle asylsystem. Kommissionen indkredsede de foranstaltninger, der er påkrævet i den forbindelse, i en henstilling af 10. februar 2016¹⁴. Grækenland har rapporteret herom den 4. marts. Kommissionen har foretaget en foreløbig vurdering af svaret og vil tage kontakt med de græske myndigheder for at få yderligere præciseringer. Kommissionen vil fortsat følge de fremskridt, Grækenland gør, meget tæt og forud for Det Europæiske Råds møde i juni foretage en vurdering af, om forholdene er sådan, at det er muligt for medlemsstaterne gradvist at genoptage de individuelle overførsler til Grækenland i medfør af Dublinforordningen.

Bilag 3 og 4 indeholder en oversigt over de fremskridt, Italien og Grækenland har gjort med gennemførelsen af køreplanerne, og de foranstaltninger, der endnu mangler at blive truffet.

2.3 Hovedtendenserne efter fem måneders gennemførelse af omfordelingsordningen:

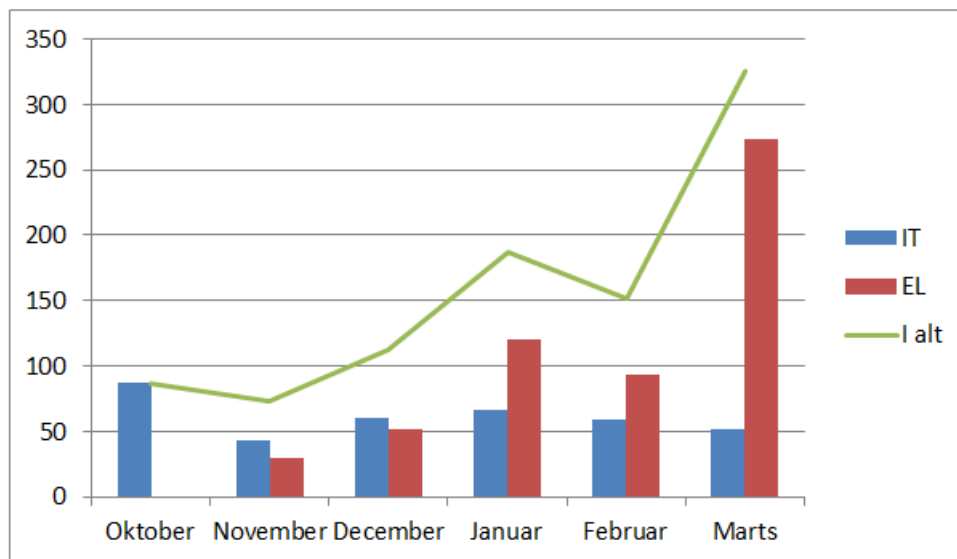
- ***Langsom gennemførelse, men de første tegn på, at det går i den rigtige retning:*** Den 15. marts 2016 var kun 937 personer blevet omfordelt (368 fra Italien og 569 fra Grækenland). Erfaringerne fra de første uger i marts, hvor 287 personer (241 alene fra

¹⁴ Kommissionens henstilling rettet til Den Helleniske Republik om hastende foranstaltninger, som Grækenland skal træffe med henblik på genoptagelse af overførslerne i henhold til forordning (EU) nr. 604/2013 (C(2016) 871 af 10.2.2016).

Grækenland) hurtigt var blevet omfordelt, viste imidlertid, at hvis medlemsstaterne udviser beslutsomhed, kan omfordelingen fungere.

Som vist i figur 1 nedenfor er den fart, hvormed omfordelingen sker, steget væsentligt i de første uger af marts, men den er stadig utilstrækkelig til at nå målene i de to rådsafgørelser om omfordeling, som er nødforanstaltninger med henblik på at lette det betydelige asylpres, der hviler på Grækenland og Italien. Da der er tale om et akut pres, navnlig i Grækenland, bliver det så meget desto mere nødvendigt, at indsatsen optrappes.

Figur 1 - Omfordelingsoverførsler i tidsrummet oktober 2015-15. marts 2016



Medlemsstaterne har fremsat erklæringer i forskellige fora om at stille 6 884 pladser til rådighed til omfordelte personer. Den 15. marts 2016 havde tilflytningsmedlemsstaterne givet **meddelelse om, hvor mange omfordelte ansøgere om international beskyttelse de i alt var parate til hurtigt at modtage** (de såkaldte formelle tilsagn), nemlig 3 723. Det positive var, at de fleste medlemsstater har udpeget **forbindelsesofficerer**, som spiller en vigtig rolle i proceduren.

- **Hurtig stigning i antallet af kandidater til omfordeling:** I de første fem måneder af gennemførelsen af omfordelingsordningen var antallet af kandidater til omfordeling, lavt (f.eks. omkring 20 personer pr. dag i Grækenland). Det skyldtes delvis den begrænsede tillid, migranterne havde til omfordelingsordningen.

I de første uger af marts steg antallet dog betydeligt (f.eks. 300 personer pr. dag i Grækenland). Det er delvis en konsekvens af restriktionerne ved grænsen mellem Grækenland og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, men også den yderligere indsats, der blev gjort for at viderefordre oplysninger, bl.a. udsendelse af mobile hold fra EASO uden for hotspotcentre for at nå ud til flest muligt. Der er dog stadig risiko for, at en person, der har fået besked om, hvilken medlemsstat vedkommende skal omfordeles til, forsvinder.

- **Et øget antal nationaliteter, der kan komme i betragtning til omfordeling, men også større uforudsigelighed, hvad angår de nationaliteter, der potentielt er omfattet af Rådets afgørelser:** Omfordelingsordningen finder anvendelse på nationaliteter, for hvilke anerkendelsen som personer med krav om international beskyttelse i gennemsnit i EU ligger på 75 % og derover. Disse oplysninger er baseret på data fra Eurostat og ajourføres hvert kvartal på grundlag af Eurostats rapporter. Kommissionen informerer derefter EASO om, hvilke nationaliteter der kan komme i betragtning til omfordeling, og EASO videreformidler disse oplysninger til de nationale kontaktpunkter. Hver fjerde måned kan der således tilføjes eller fjernes nationaliteter fra listen over dem, der kan komme i betragtning til omfordeling, hvilket skaber usikkerhed blandt migranterne og interessenterne. På grundlag af de seneste kvartalsoplysninger fra Eurostat (4. kvartal 2015) kan personer med følgende nationaliteter på nuværende tidspunkt komme i betragtning til omfordeling¹⁵: Burundi, Den Centralafrikanske Republik, Eritrea, Costa Rica, Saint Vincent og Grenadinerne, Bahrain, Irak, Maldiverne, Syrien og britiske oversøiske lande og territorier¹⁶. I forhold til den tidligere kvartalsrapport er Yemen og Swaziland blevet slettet af listen.
- **Omfordelingen af sårbare ansøgere om international beskyttelse, herunder uledsagede mindreårige, udgør en udfordring:** Kun et meget begrænset antal uledsagede mindreårige (en eller to fra Grækenland til Finland) er blevet omfordelt trods rådsafgørelserne om omfordeling, i henhold til hvilke det kræves, at behandlingen af sårbare ansøgere sager prioriteres. Der er forskellige årsager hertil, bl.a. at tilflytningsmedlemsstaterne tøver med at acceptere omfordelingen af uledsagede mindreårige og manglen på særlige procedurer i Italien og Grækenland for omfordelingen af denne gruppe. Omfordelingen af uledsagede mindreårige er en kompleks proces, og nogle migranter, navnlig eritreere i Italien, har hævdet, at de er voksne for at ikke at blive adskilt fra den gruppe, de ankom sammen med. Italien og Grækenland er ved at udvikle nye procedurer for hurtigt at omfordele uledsagede mindreårige ud fra barnets tarv og deres nationale lovgivning. De italienske myndigheder og Frontex stiller eksperter inden for aldersvurdering til rådighed. Adskillige organisationer optrapper deres indsats for at sikre passende modtagelsesfaciliteter i Grækenland (f.eks. UNICEF Child and Family Support Hubs).

Mere generelt foreligger der ingen specifikke data vedrørende antallet af omfordelingsoverførsler af sårbare ansøgere om international beskyttelse. Erfaringerne i marken viser imidlertid, at mange ansøgere tilhører denne kategori (f.eks. gravide kvinder, handicappede personer og ældre). Trods opfordringen til medlemsstaterne om at give oplysninger om deres kapacitet til at modtage særligt sårbare personer, har næsten ingen medlemsstater rapporteret om en kapacitet, der virker troværdig.

¹⁵ Da Rådets afgørelser blev vedtaget, var det statsborgere i Syrien, Irak og Eritrea, der kunne komme i betragtning til omfordeling. Ved den første ajourføring (3. kvartal 2015) kunne statsborgere i følgende lande komme i betragtning til omfordeling: Bahrain, Den Centralafrikanske Republik, Eritrea, Irak, Syrien, Swaziland og Yemen.

¹⁶ For nogle af de ovennævnte nationaliteters vedkommende drejer det sig om færre end 200, der har ansøgt om international beskyttelse i EU i det pågældende tidsrum. Da rådsafgørelserne om omfordeling ikke indeholder bestemmelser om et minimumsantal afgørelser med henblik på at beregne EU-gennemsnittet, falder de nationaliteter, der er berørt af meget få afgørelser, der alle er positive, let ind under anvendelsesområdet for rådsafgørelserne om omfordeling.

2.4 Kommissionens og EU-agenturernes indsats

Kommissionen har sendt **administrative skrivelser** til tilflytningsmedlemsstaterne den 10. februar 2016, hvori de opfordres til at fremskynde gennemførelsen af rådsafgørelserne og at tage fat på mange af de hindringer, der er blevet kortlagt. Den har sendt lignende skrivelser til Italien og Grækenland med henstillinger om at forbedre og fremskynde omfordelingsproceduren. Derudover har Kommissionen indledt traktatbrudssager mod Italien og Grækenland vedrørende gennemførelsen af Eurodac-forordningen og mod Grækenland i forbindelse med direktivet om modtagelsesforhold.

Som fastsat i omfordelingsordningen modtager Italien og Grækenland **finansielle midler** via deres nationale programmer inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (et supplerende fast beløb på 500 EUR for hver person, der omfordeles) til støtte for deres bestræbelser i forbindelse med omfordeling. Der ydes også finansiell bistand til tilflytningsmedlemsstaterne, som modtager et fast beløb på 6 000 EUR for hver omfordelt person, de modtager inden for rammerne af deres nationale programmer under Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden. Der er øremærket i alt 1 040 mio. EUR til omfordelingen af 160 000 personer, og de nationale programmer inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden er blevet ændret, således at de omfatter beløb svarende til 98 547 personer, der skal omfordeles (i alt 644,5 mio. EUR). Endelig er der blevet stillet en betydelig finansiell støtte til rådighed som nødbistand til Den Internationale Organisation for Migration (IOM) inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden som støtte til gennemførelsen af nødforordningsmekanismen i Grækenland og Italien.

Den 10. marts 2016 vedtog Kommissionen en række ændringer af arbejdsprogrammerne for 2016, hvorved midlerne til nødbistand fra Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed blev øget med yderligere 275,5 mio. EUR. For at finansiere den supplerende nødbistand vil de midler fra Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed, der er afsat på EU's budget for 2016, og som endnu ikke er blevet tildelt, blive anvendt. Stigningen i nødbistanden følger efter Det Europæiske Råds konklusioner af mødet den 18.-19. februar 2016, hvori der blev opfordret til hurtigt at gøre en indsats for at forbedre den humanitære situation i Grækenland og i landene på Vestbalkan ved at udnytte alle disponible EU-midler og nationale midler hertil. Det oprindelige budget på 188,98 mio. EUR til nødbistand inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern bistand for 2016 er nu blevet øget med yderligere 193,5 mio. EUR til Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og 82 mio. EUR til Fonden for Intern Sikkerhed, således at der i 2016 er i alt 464 mio. EUR til rådighed til dækning af medlemsstaternes mest akutte behov i forbindelse med flygtningekrisen.

Kommissionen har på anmodning af Rådet (retlige og indre anliggender) oprettet en **taskforce vedrørende strategien for informering af migranter**, som samler alle institutionelle aktører, for derved at sikre, at asylansøgere og migranter modtager passende oplysninger. Taskforcen koordinerer informationsaktiviteterne, herunder udformningen af indholdet af informationsmateriale og formidlingen heraf på interinstitutionelt plan, og sikrer, at der er sammenhæng mellem disse aktiviteter og strategien for informering af migranter.

Kommissionen har oprettet særlige hotspothold, der er **til stede i marken** sammen med Frontex, EASO og Europol.

Ud over den omfattende udsendelse af eksperter, herunder mobile hold, er EASO også ved at udvikle adskillige redskaber til støtte for de forskellige faser af omfordelingen (informationsfoldere, information forud for afrejsen, matchningsredskaber, redskaber til at finde frem til sårbare personer). Der er også ved at blive udarbejdet et særligt uddannelseskoncept, herunder moduler, der er skræddersyet til uledsagede mindreårige og hotspotcentres behov.

2.5 Foranstaltninger, som tilflytningsmedlemsstaterne skal træffe

De vigtigste hindringer og udfordringer

- Et utilstrækkeligt og begrænset antal formelle tilsagn
- Ukorrekt brug af medlemsstaternes præferencer
- Langsommelige besvarelser af anmodninger om omfordeling
- Hindringer i forbindelse med sikkerhedskontrol
- Ubegrundede afslag
- Tilflytningsmedlemsstatens manglende informering af migranterne forud for afrejsen
- Utilstrækkelige reaktioner på EASO's indkaldelser af eksperter

- **Et utilstrækkeligt og begrænset antal formelle tilsagn:** Antallet af tilsagn er helt klart utilstrækkeligt til at dække forpligtelserne i medfør af rådsafgørelserne om omfordeling. Det samlede antal formelle tilsagn var den 15. marts 2016 på 3 723, hvilket udgør 2,33 % af de 160 000 omfordelingsoverførsler, der skal gennemføres. Tre medlemsstater (Kroatien, Ungarn og Slovakiet) har hidtil ikke stillet nogen pladser til rådighed til omfordeling. Kun 18 medlemsstater har givet tilsagn om at modtage omfordelte personer fra Grækenland og 19 medlemsstater omfordelte personer fra Italien. Mange medlemsstater har kun afgivet meget begrænsede tilsagn i lyset af deres samlede kvote og i et begrænset tidsrum. Det lave antal tilsagn påvirker navnlig Grækenland. Efter indførelsen af restriktioner ved grænsen mellem Grækenland og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien er det blevet nødvendigt hurtigt at optrappe antallet af tilsagn for at forbedre den meget vanskelige humanitære situation, der er under hurtig udvikling i marken.
- **Ukorrekt brug af medlemsstaternes præferencer:** Hovedformålet med præferencerne er at fremme integrationen af de omfordelte personer i tilflytningsmedlemsstaten¹⁷. Nogle medlemsstater har imidlertid fremlagt en lang eller restriktiv liste for deres præferencer, hvad angår profilen for de ansøgere, der skal omfordeles. Nogle tilflytningsmedlemsstater tøver med at tage imod anmodninger om omfordeling, fordi de ønsker specifikke nationaliteter, ansøgere, der er alene, eller uledsagede mindreårige, og henviser til mangel på tolkning, integrationsprogrammer eller modtagelseskapacitet. Andre anfører klart, at de kun vil acceptere familier. Flertallet af medlemsstaterne anvender præferencer som et middel til at udelukke potentielle kandidater snarere end til at sikre en bedre matchningsproces og dermed en bedre integration. De italienske og græske myndigheder

¹⁷ Jf. betragtning 28 i Rådets afgørelse (EU) 2015/1523 og betragtning 34 i Rådets afgørelse (EU) 2015/1601.

forsøger så vidt muligt at respektere præferencerne (altid under fuld overholdelse af princippet om ikkeforskelsbehandling), selv om disse ikke er bindende for Grækenland og Italien. Nogle tilflytningsmedlemsstater har anvendt den manglede respekt for deres præferencer som begrundelse for at give afslag på anmodninger om omfordeling, hvilket ikke er tilladt i henhold til rådsafgørelserne¹⁸.

- **Langsommelige besvarelser af anmodninger om omfordeling:** Det er vigtigt, at tilflytningsmedlemsstaterne hurtigt besvarer anmodninger om omfordeling, hvis omfordelingsordningen skal blive mere troværdig. Omfordelingsproceduren overholder imidlertid generelt ikke fristen på to måneder, jf. rådsafgørelserne om omfordeling, hvilket til dels skyldes, at tilflytningsmedlemsstaterne ikke svarer hurtigt¹⁹. Det forhindrer, at omfordelingsordningen gennemføres med den regelmæssige og konstante fart, der kræves, for at den kan blive fuldt operationel og dække de akutte behov i marken. Det gør også omfordelingsoverførslerne endnu mere komplekse at gennemføre, fordi godtagelsen af anmodninger og overførslen af store grupper skaber logistiske problemer for Italien, Grækenland og IOM.

Den lange svartid gør også omfordelingsmekanismen mindre effektiv, idet dens troværdighed undermineres i de migranternes øjne, som vælger at indgå i programmet for derefter blot at opleve, at den hurtige overførsel, de blev sat i udsigt, ikke finder sted, hvilket er med til at øge risikoen for, at de forsvinder.

- **Hindringer i forbindelse med sikkerhedskontrol, bl.a. udveksling af fingeraftryksdata:** Hovedårsagen til forsinkelserne i besvarelserne af anmodninger om omfordelinger er den supplerende sikkerhedskontrol. Siden angrebene i Paris i november 2015 ønsker adskillige medlemsstater at foretage sikkerhedskontrol af ansøgere om omfordeling, inden de besvarer anmodningen om omfordeling. Dette er i overensstemmelse med omfordelingsafgørelserne, men denne supplerende sikkerhedskontrol bør dog gennemføres så hurtigt som muligt. Hovedproblemerne i forbindelse med sikkerhedskontrollen er som følger:
 - Systematiske samtaler af sikkerhedsmæssige årsager²⁰. Nogle medlemsstater kræver systematiske samtaler med ansøgerne for at vurdere, om de falder ind under de begrundelser for at give afslag, der er fastsat i rådsafgørelserne. Dette er ofte knyttet sammen med en omfattende anvendelse af udelukkelsesbestemmelsen²¹ i rådsafgørelserne²², som skal tolkes strengt. Det er hovedsageligt på grundlag af omfordelingsogsagsakterne, som Italien og Grækenland fremlægger, og som indeholder særlige datablade med de elementer, der blev indkredset i processen, som potentielt

¹⁸ I henhold til artikel 5, stk. 7, i rådsafgørelserne om omfordeling bevarer medlemsstaterne "alene retten til at afslå en flytning af en ansøger, hvis der er rimelige grunde til at anse den pågældende for en fare for deres nationale sikkerhed eller den offentlige orden, eller hvis der er tungtvejende grunde til at anvende undtagelsesbestemmelserne i artikel 12 og 17 i direktiv 2011/95/EU".

¹⁹ F.eks. afgav Polen sit tilsagn den 16.12.2015. Den 15. marts 2016 var ingen anmodninger om omfordeling blevet accepteret. På den anden side afgav Portugal sit andet tilsagn den 26.2.2016, og omfordelingen fandt sted den 7.3.2016. I Portugals tilfælde fandt overførslen rent faktisk sted inden for en uge efter modtagelsen af anmodningen om omfordeling fra Grækenland.

²⁰ Samtaler for at fastslå ansøgernes flygtningestatus, inden medlemsstaterne accepterer anmodningen om omfordeling, er klart i strid med ordningens bogstav og ånd, og der bør ikke anmodes herom.

²¹ Artikel 12 og 17 i direktiv 2011/95/EU.

²² Artikel 5, stk. 7, i begge rådsafgørelser om omfordeling.

kunne give anledning til udelukkelse, at det skal fremgå, om der er grund til at udelukke en ansøger.

- Mange medlemsstater har gentagne gange krævet at få adgang til de fingeraftryk af ansøgere, der optages med henblik på Eurodac-forordningen²³ via DubliNet, fordi de har brug for dem for at kunne foretage sikkerhedskontrol. Kommissionen har allerede meddelt medlemsstaterne, at dette ikke er tilladt inden for den nuværende retlige ramme, og har foreslået medlemsstaterne alternative løsninger for at udveksle fingeraftryk via kanaler for politisamarbejde.

Grækenland og Italien har optrappet bestræbelserne for at gennemføre sikkerhedskontrol både ved hotspotcentrene og på fastlandet for at imødekomme tilflytningsmedlemsstaternes relevante betænkeligheder. Denne kontrol omfatter søgning i deres nationale databaser og europæiske databaser (CIS og Interpols SLTD og VIS), inden de sender en anmodning om omfordeling. Hotspotcentrenes kapacitet er også steget, bl.a. takket være supplerende Eurodac-fingeraftryksmaskiner, røntgenapparater, stabile internetforbindelser og øget serverkapacitet. Derudover planlægger Italien at udpege en sikkerhedsansvarlig, som af sikkerhedsmæssige hensyn skal være i tæt kontakt med forbindelsesofficererne. Denne kontrol skal give tilflytningsmedlemsstaten tilstrækkelig sikkerhed og mindske omfanget af supplerende sikkerhedskontrol og samtaler.

- **Ubegrundet afslag på anmodninger om omfordeling:** Nogle medlemsstater har anvendt en generel henvisning til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden eller udelukkelsesbestemmelsen i kvalifikationsdirektivet²⁴ til at afslå ansøgninger uden at give en specifik begrundelse. Denne praksis med ikke at begrunde afslag er ikke i overensstemmelse med rådsafgørelserne om omfordeling og i strid med ønsket om en loyal samarbejdsånd.
- **Tilflytningsmedlemsstatens manglende informering af migranterne forud for afrejsen:** Det er vigtigt at videreformidle oplysninger til ansøgerne forud for afrejsen for at sikre, at de er samarbejdsvillige og for at undgå, at de forsvinder og indgår i sekundære bevægelser. Mange migranter ønsker at tage til en specifik medlemsstat og kommer med forud indfattede idéer, fordi de kun kender nogle få medlemsstater (f.eks. de medlemsstater, hvor de har familie eller bekendte). Derudover misinformeres der løbende via de sociale medier. Det er derfor vigtigt at informere ansøgerne forud for afrejsen på det tidspunkt, hvor de pågældende får besked om afgørelsen om omfordeling. De italienske og græske myndigheder er nødt til at kunne videreformidle fordelagtige oplysninger af høj kvalitet for at berolige ansøgerne, hvad angår den medlemsstat de vil blive overført til. Forbindelsesofficererne spiller en vigtig rolle ved at besvare ansøgernes spørgsmål og tage hensyn til deres betænkeligheder. Flertallet af tilflytningsmedlemsstaterne har imidlertid hidtil ikke udarbejdet passende informationspakker til brug forud for migranternes afrejse. Det gør det svært at vinde tillid hos de ansøgere, som skal omfordeles til mindre kendte medlemsstater, og sikre, at de fortsat vil indgå i processen og ikke forsvinder.
- **Utilstrækkelige reaktioner på EASO's indkaldelser af eksperter:** Selv om medlemsstaterne stillede 201 eksperter til rådighed efter EASO's generelle indkaldelse af

²³ Forordning (EU) nr. 603/2013.

²⁴ Direktiv 2011/95/EU.

374 eksperter, var dette ikke nok til at dække de specifikke behov og den faktiske udsendelse. Dette er klart utilstrækkeligt i lyset af den kritiske situation, navnlig i Grækenland. Der er desuden en tendens til, at eksperterne kun er disponible i begrænsede perioder, hvilket mindsker effektiviteten af deres udsendelse, da de rejser, når de er blevet operationelle, og det er nødvendigt at uddanne nyankomne eksperter. Den 1. marts 2016 offentliggjorde EASO en ny indkaldelse, hvor det anmodede om 39 eksperter til Grækenland. Der kom kun tilbud om 12 eksperter. I lyset af forværringen af situationen i Grækenland blev der den 9. marts 2016 lanceret endnu en indkaldelse af yderligere 57 eksperter.

2.6 Tiltag, som skal iværksættes af Italien og Grækenland

Vigtigste forhindringer og udfordringer, som skal overvindes

- Nødvendigheden af at gøre alle hotspotcentre fuldt ud operationelle og at fortsætte med gennemførelsen af køreplanerne
- Utilstrækkelig modtagelses- og registreringskapacitet i Grækenland
- Utilstrækkelig samordningskapacitet
- Utilstrækkelig opfølgning af ansøgere

For både Italien og Grækenland

- **Nødvendigheden af at gøre alle hotspotcentre operationelle og at fortsætte med gennemførelsen af køreplanerne:** Der er gjort betydelige fremskridt med driften af 4 ud af de 5 planlagte hotspotcentre i Grækenland (bilag 3) og af 4 ud af de 6, der er åbnet i Italien (bilag 4), til trods for det relativt lille antal ankomster, der er indberettet indtil nu, men det bør sikres, at alle hotspotcentre kommer til at fungere fuldt ud snarest muligt. Færdiggørelsen af implementeringen af hotspotcentre må dog ikke benyttes som et påskud til at begrænse antallet af tilsagn. Desuden er det muligt at omfordele folk, der er uden for hotspotcentrene, forudsat at betingelserne i artikel 3, stk. 2, og artikel 5, stk. 9, i Rådets afgørelser er opfyldt (krav til nationalitet, identifikation, registrering og fingeraftryk).
- **Utilstrækkelig samordningskapacitet:** Det stigende antal aktører, der er involveret i omfordelingsproceduren, og nødvendigheden af at fremskynde registreringen af ansøgere og overførsler, kræver mere samordning, også for at få et overblik over, hvad de mange NGO'er gør, der giver oplysninger i hotspotcentrene. Med standardprocedurerne og de protokoller, der er ved at blive udarbejdet, vil situationen kunne forbedres.
- **Utilstrækkelig opfølgning af ansøgere:** At holde ansøgere løbende og passende underrettet om, hvordan det går med deres ansøgning, er væsentligt, hvis det skal undgås, at de forsvinder, og hvis de skal kunne forsikres om, at de stadig er med under omfordelingsordningen, navnlig i tilfælde af at tilflytningsmedlemsstaten er langsom til at svare. Men for øjeblikket foregår der ikke en tæt opfølgning.

For Grækenland

- **Utilstrækkelig modtagelseskapaletet i Grækenland:** At have passende modtagelsesfaciliteter er afgørende, hvis det skal undgås, at migranter forsvinder, og hvis der skal være plads nok til at informere dem ordentligt om omfordelingsproceduren. Efter mødet mellem lederne om flygtningestrømmene på Vestbalkanruten den 25. oktober forpligtede Grækenland sig til som fastsat i sin køreplan at skabe 50 000 indkvarteringspladser til at afhjælpe modtagelsesbehovene hos både asylansøgere og irregulære migranter. Antallet af tilgængelige modtagelsespladser er nu nået op på 40 351. Desuden har UNHCR ikke indgået alle de aftaler, der skal til for at nå målet på 20 000 pladser under udlejningsordningen. Endvidere er udlejningsordningen mere egnet til mellem- og langsigtet modtagelse af asylansøgere end til omfordeling af ansøgere, i betragtning af hvilken art indkvarteringen er af, og hvor spredt den er. Som følge af det stigende antal ansøgere, der er strandet i Grækenland, er der et presserende behov for at finde passende modtagelsessteder til ansøgere, der skal omfordeles. Kommissionen er derfor ved at se på, hvordan UNHCR's udlejningsordning eventuelt kan ændres. Desuden vil Kommissionen snarest muligt gå i gang med implementeringen af beredskabs- og indsatsplanen²⁵, hvor der vil blive givet yderligere finansiel støtte til Grækenland.
- **Registreringskapaleteten i Grækenland:** Det stigende antal migranter, der kommer ind under omfordelingsordningen, overstiger i vid udstrækning, hvad den græske asyltjeneste har kapaletet til at registrere dagligt. For øjeblikket er ventetiden fra det øjeblik, hvor migranten beslutter at komme ind under omfordelingsordningen, og til det øjeblik, hvor han/hun kan registrere asylansøgningen, på omkring tre uger. Grækenland er ved at udbygge sin kapaletet med 100 ekstra medarbejdere, som vil blive ansat inden juni²⁶. Desuden er EASO ved at afprøve et nyt system, som skal hjælpe det græske asylkontor med at registrere omfordelingssager direkte til engelsk. Hvis dette system viser sig at være godt, vil det blive indført på alle regionale græske asylkontorer, hvor det kan blive nødvendigt at registrere personer til omfordeling.

2.7 Henstillinger, der skal afhjælpe identificerede udfordringer

Vigtigste henstillinger til tilflytningsmedlemsstaterne

- Antallet og hyppigheden af tilsagn øges signifikant.
- Anmodninger om omfordeling fra Italien og Grækenland besvares inden for en uge efter modtagelsen.
- Udførelse af ekstra sikkerhedskontrol fremskyndes, således at de foretages inden for en uge og med fokus på behørigt begrundede tilfælde.
- Der gives før-afrejse-informationspakker med kvalitative og attraktive oplysninger til ansøgere i tråd med vejledningen fra EASO.
- Når EASO søger eksperter, der skal støtte Italien og især Grækenland, behandles det som en hastesag for at sikre større kontinuitet i udsendelsen af eksperter.

²⁵ Den 10. marts vedtog Kommissionen at støtte Grækenland med ekstra 275,5 mio. EUR under Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden For Intern Sikkerhed.

²⁶ Asyltjenesten vil blive udbygget med 29 nye ansatte i april. I alt vil der inden juni i år blive ansat 100 medarbejdere. Den nuværende registreringskapaletet hos asyltjenesten er på 80 sager om dagen for hele landet.

Vigtigste henstillinger til Grækenland og Italien

- Den græske asyltjenestes kapacitet til at registrere ansøgere, der skal omfordeles, øges med hjælp fra EASO, således at den kan leve op til den store stigning i antallet af berettigede migranter, der er interesseret i at komme ind under ordningen.
- Alle hotspotcentre gøres fuldt ud operationelle.
- Der gøres en ekstra indsats for at foretage systematisk sikkerhedskontrol og for at forbedre kvaliteten af de oplysninger, som gives i de omfordelingsanmodninger, der sendes til medlemsstaterne, og der udpeges en sikkerhedskorrespondent.
- Samordningskapaciteten forbedres ved snarest muligt at færdiggøre og implementere standardprocedurer og protokoller for omfordeling.
- Grækenland øger sin modtagelseskapacitet snarest muligt til de 50 000 pladser, som der er givet tilsagn om i køreplanen.
- De procedurer, som skal lette omfordelingen af uledsagede mindreårige, færdiggøres hurtigst muligt.

En ideel procedure for omfordeling, der er baseret på erfaringer fra første uge i marts i Grækenland, er vist i bilag 5.

2.7.1 For tilflytningsmedlemsstater

Tiltag, der skal afhjælpe det begrænsede antal tilsagn: Alle tilflytningsmedlemsstater skal øge antallet af formelle tilsagn, som gives via DubliNet, og respektere den maksimale frist på tre måneder, som er fastsat i Rådets afgørelser. Disse tilsagn skal være i overensstemmelse med den kvote, som tilflytningsmedlemsstaten har fået tildelt, og de skal i fuldt omfang tage hensyn til nødsituationen på stedet.

Tiltag, der skal mindske ukorrekt brug af præferencer: Tilflytningsmedlemsstaterne skal i videst muligt omfang begrænse deres præferencer og kun benytte dem for at opnå bedre integration, og de skal altid være klar til at tage imod alle typer af migranter (familier, uledsagede mindreårige, enlige mandlige ansøgere).

Tiltag, der skal give hurtigere svar på anmodninger om omfordeling: Tilflytningsmedlemsstaterne skal besvare anmodninger om omfordeling **inden for en uge**. I den forbindelse skal Frontex som sikkerhedskontrol foretage systematisk sikkerhedskontrol i første linje, herunder adgang til SIS, og der skal arbejdes på en udbygget rolle for Europol ved kontrol i anden linje, alt imens Italien og Grækenland fortsætter deres bestræbelser på at foretage systematisk sikkerhedskontrol og på at forbedre kvaliteten af oplysninger, som gives i de anmodninger om omfordeling, som sendes til medlemsstaterne.

Tilflytningsmedlemsstaterne skal fokusere på ekstra kontrol, og navnlig på sikkerhedsinterview, i behørigt begrundede sager, dvs. ved begrundet og motiveret mistanke om, at en person vil kunne falde ind under en af begrundelserne for afvisning. Begrundelserne skal gives så hurtigt som muligt til de italienske og græske myndigheder. Under alle omstændigheder skal denne ekstra kontrol, herunder interviews, foregå inden for den fastsatte svarfrist på en uge for ikke at forsinke processen. Hvis tilflytningsmedlemsstaterne har rimelige begrundelser for afvisningen ud fra national sikkerhed, offentlig orden eller risiko for udstødning, skal der gøres nærmere rede herfor over for Italien og Grækenland.

Tiltag over for udfordringer angående omfordeling af sårbare ansøgere og uledsagede mindreårige: Tilflytningsmedlemsstaterne skal snarest muligt finde pladser til sårbare personer og uledsagede mindreårige, og de skal øge deres modtagelseskapacitet for denne type ansøgere samt sørge for, at de kommer under passende beskyttelse.

Tiltag, der skal øge migranternes accept af og tillid til ordningen, så det undgås, at de trækker sig ud: Tilflytningsmedlemsstaterne skal i markant grad optrappe deres før-afrejse-information, især medlemsstater, som ikke er så velkendte for migranter. Tilflytningsmedlemsstaterne skal snarest muligt give informationsmateriale til asylmyndighederne i Grækenland og Italien og til EASO og IOM i tråd med den vejledning, som er udarbejdet af EASO. Forbindelsesofficererne skal have passende informationsmateriale og være til stede i forbindelse med meddelelsen for at kunne svare migranterne på deres spørgsmål og gøre dem mindre ængstelige. De uddannelsesaktiviteter, som EASO er ved at planlægge, skal også give mulighed for udveksling af bedste praksis blandt medlemsstaterne, blandt andet om oplysningsaspekter og opbygning af gensidig tillid.

Tiltag, hvormed det skal undgås at skabe sekundære flytninger efter omfordelingsoverførslerne: Tilflytningsmedlemsstaterne skal i fuldt omfang udnytte de værktøjer, der findes i asylregelværket (forpligtelse til at melde sig hos myndighederne, ansøgere om international beskyttelse gives gratis materielle modtagelsesforhold, frihedsberøvelse under visse omstændigheder). Dublinoverførsler til Grækenland skal genoptages, hvis betingelserne herfor er opfyldt²⁷.

Tiltag, der skal styrke EASO's kapacitet til at hjælpe Italien og Grækenland: Alle medlemsstater skal besvare EASO's indkaldelse af eksperter og sørge for øget fleksibilitet ved udsendelse af dem, så de to år, der er omhandlet i Rådets afgørelser, bliver dækket.

2.7.2. For Italien og Grækenland

Tiltag, der skal gøre registreringen af ansøgere hurtigere: Grækenland skal færdiggøre ansættelsen af de ekstra 100 medarbejdere hurtigst muligt samt øge og acceptere hjælpen fra EASO til registreringsproceduren. Målet skal være at sørge for, at migranterne kan registrere deres asylansøgninger inden for maksimalt tre dage regnet fra det øjeblik, hvor de kommer ind under ordningen.

Tiltag, der skal forbedre samordningen: Italien skal vedtage og fuldt ud implementere de standardprocedurer, der gælder for hotspotcentre. Italien og Grækenland skal færdiggøre og fuldt ud implementere protokollerne for omfordeling i samarbejde med alle relevante interessenter (UNHCR, IOM, EASO, NGO'er og Kommissionen).

Tiltag, der skal forbedre modtagelseskapaciteten i Grækenland: Grækenland skal snarest muligt finde de 50 000 pladser, som det har givet tilsagn om i køreplanen, også for nyankomne migranter. UNHCR skal hurtigst muligt indgå gennemførelsesaftalerne med henblik på at nå målet på 20 000 pladser under udlejningsordningen og sørge for et centraliseret indkvarteringsystem for migranter, der deltager i omfordelingsordningen. Dette

²⁷Henstilling rettet til Den Helleenske Republik om hastende foranstaltninger, som Grækenland skal træffe med henblik på genoptagelse af overførslerne i henhold til forordning (EU) nr. 604/2013, C(2016) 871 af 10. februar 2016. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, Tilbage til Schengen - En køreplan, COM(2016) 120 final, 4. marts 2016.

er afgørende, hvis der skal kunne sikres effektive overførsler på de forskellige trin i proceduren, hvis der skal kunne gives vejledning om kultur, og hvis risikoen for, at migranterne forsvinder, skal kunne mindskes.

Tiltag, der skal give hurtigere svar på anmodninger om omfordeling: Italien og Grækenland skal foretage systematisk kontrol, som omfatter søgning i deres nationale databaser såvel som i internationale databaser (SIS og Interpols databaser, VIS), og de skal foretage sikkerhedsinterviews, inden de sender anmodninger om omfordeling. Italien og Grækenland skal give fuldstændige oplysninger i anmodningerne om omfordeling, som de sender til tilflytningsmedlemsstaterne. Anmodningen om omfordeling skal omfatte 1) registreringsfil, 2) oplysninger om gennemført sikkerhedskontrol, 3) resultaterne af sikkerhedskontrollen og 4) navne på de hotspotcentre, som migranterne er passeret igennem. Italien og Grækenland skal udpege en sikkerhedskorrespondent, netop med henblik på at lette udvekslingen af oplysninger, blandt andet fingeraftryk via kanaler for politisamarbejde. Kommissionen og eksperter fra medlemsstaterne skal hjælpe Italien og Grækenland med at udarbejde sikkerhedsrelaterede spørgsmål og vejlede dem i, hvordan afvisninger skal formuleres.

Tiltag over for udfordringer angående omfordeling af sårbare ansøgere og uledsagede mindreårige: Italien og Grækenland skal hurtigst muligt færdiggøre de procedurer, som skal lette omfordelingen af uledsagede mindreårige, under hensyntagen til at deres tarv bliver varetaget bedst muligt, og ved hjælp af de tilgængelige værktøjer, som er forberedt af EASO.

2.7.3 For EASO

Tiltag, der skal mindske ukorrekt brug af præferencer: EASO skal færdiggøre udviklingen af et matchningsredskab snarest muligt og senest inden udgangen af juni måned, således at det bliver lettere at behandle ansøgninger om omfordeling, navnlig i lyset af det sandsynligvis stigende antal ansøgninger, der vil komme i løbet af sommeren. Matchningsmekanismen vil dog kun være brugbar og effektiv, hvis de præferencer, der gives udtryk for, er tilstrækkeligt brede.

Tiltag, der skal mindske svartiden ved omfordeling: EASO skal fortsat hjælpe Italien og begynde at hjælpe Grækenland med at foretage specifikke interviews, der kan afdække potentielle grunde til udelukkelse under registreringen af ansøgninger.

Tiltag over for udfordringer angående omfordeling af sårbare ansøgere og uledsagede mindreårige: EASO skal fortsætte med at formidle sit værktøj, der kan identificere sårbare ansøgere og forbedre dataindsamlingen hvad angår omfordeling af sårbare personer. Derudover er EASO ved at udvikle et værktøj, hvormed der kan foretages en vurdering af, hvordan tarvene bedst kan varetages for uledsagede børn, som er berettigede til omfordeling. Dette værktøj vil kunne bruges på hotspotcentre og andre steder.

Tiltag, der skal øge migranternes accept af og tillid til ordningen, så det undgås, at de trækker sig ud:

- EASO skal være mere synlig på informationssteder (hotspotcentre og fastland). EASO's eksperter skal være lette at identificere og have et passende udstyr. Det er også vigtigt at sikre, at oplysningerne er i overensstemmelse med hinanden. For eksempel kan EASO give et todages kursus for nyankomne eksperter, hvor de

informerer om, hvilke oplysninger der skal gives og hvordan. EASO skal også tage migranternes forventninger i betragtning, når de giver oplysninger om navnlig proceduren, og de skal understrege, at det ikke er muligt at vælge tilflytningsmedlemsstat.

- EASO og IOM skal spille en større rolle i før-afrejse-information og vejledning om kultur fra meddelelsen og indtil afrejsen til tilflytningsmedlemsstaten. I forbindelse med meddelelsen af afgørelsen kan der være en medarbejder fra EASO eller IOM til stede. EASO skal straks informeres om asylansøgere, som ikke er sikre på, om de vil acceptere afgørelsen. Der kan afholdes særlige informationsmøder af EASO og de relevante forbindelsesofficerer efter meddelelsen af afgørelsen.
- EASO skal sørge for flere informationskampagner, herunder ekstra foldere/brochurer, videoer, sociale medier, i samarbejde med Kommissionen og andre interessenter. Det er af væsentlig betydning, hvis der skal skabes mere tillid hos ansøgere til omfordeling, og hvis det, som menneskesmuglerne fortæller, skal kunne afvises. Blandt disse aktiviteter kan der være a) en Facebook-side specielt om omfordeling, hvor EASO og medlemsstaterne kan formidle succes historier om omfordeling, og generelt mere målrettet tilstedeværelse i de sociale medier som Twitter og mobilapps, b) videoer, hvor ansøgere, for hvem omfordelingen har været positiv, fortæller om deres erfaringer, c) større medvirken fra migrantsamfund i tilflytningsmedlemsstaterne, især fra dem, for hvem omfordelingen har været positiv.

2.7.4 Desuden vil Kommissionen fortsætte med fuldt ud at hjælpe Italien og Grækenland og vil også fortsætte med:

- at bidrage til en bedre samordning via de eksisterende fora (møder for forbindelsesofficerer, møder med de respektive nationale kontaktpunkter, forummet om omfordeling og genbosætning og venner af hotspots), da de har vist sig at være nyttige til at drøfte retlige spørgsmål, praktiske udfordringer og flaskehalse i omfordelingsmekanismen med alle relevante interessenter, til at skabe netværk og til at øge den gensidige tillid, især efter en positiv erfaring med omfordeling
- at overvåge gennemførelsen: at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af EU's asyllovgivning er et af hovedelementerne i EU's reaktion på migrationskrisen, og det er en af Kommissionens prioriteter på den europæiske dagsorden for migration.

3 Genbosætning

3.1 Status

Efter **Kommissionens henstilling af 8. juni 2015 om en EU-ordning for genbosætning**²⁸ blev 27 medlemsstater²⁹ sammen med de lande, der har tilsluttet sig Dublinsystemet, den 20.

²⁸ C(2015) 3560 final.

²⁹ Ungarn deltager ikke.

juli 2015³⁰ enige om, at der gennem multilaterale og nationale ordninger inden for to år skulle genbosættes 22 504 fordrevne personer fra lande uden for EU, der har et klart behov for international beskyttelse. Nogle af medlemsstaterne har deltaget i genbosætningsprogrammer i mange år gennem UNHCR, men det er første gang, at der er en fælles indsats fra EU om genbosætning, og for en række medlemsstater er det deres første erfaring med genbosætning.

Ud fra oplysninger fra de deltagende stater er der indtil 15. marts 2016 blevet genbosat **4555** personer under ordningen i Belgien, Det Forenede Kongerige, Frankrig, Irland, Italien, Nederlandene, Tjekkiet, Østrig, Norge, Liechtenstein og Schweiz. Hovedparten af de stater, der deltager i ordningen, anførte, at deres indsats hvad angår genbosætning primært, men ikke udelukkende, er rettet mod syrere, der befinder sig i Jordan, Libanon og Tyrkiet. Alle, der genbosættes inden for ordningen, skal være henvist til de deltagende stater af UNHCR, som derfor har en nøglerolle i processen.

Ordningen støttes med EU-midler. Der er i alt afsat 150 mio. EUR til medlemsstaterne til gennemførelsen heraf. Fem af medlemsstaterne – Finland, Frankrig, Irland, Sverige og Det Forenede Kongerige – har meddelt, at de har til hensigt at genbosætte et betydeligt større antal personer, end de har givet tilsagn om under 20. juli-ordningen, og at sørge for, at det sker under de nationale programmer.

Alle medlemsstater lægger stærk vægt på **sikkerhedsscreening**, som de selv er ansvarlige for, og som kan foregå på flere trin i genbosætningsproceduren. Der er et stærkt og **godt samarbejde med UNHCR**, som anses for at være en uundværlig partner i processen. Mange af medlemsstaterne benytter sig også af **IOM's logistiske støtte** ved procedurer forud for afrejsen og ved afrejsen.

Selv om der blev vedtaget en temmelig bred vifte af prioriterede regioner i konklusionerne fra 20. juli 2015, har de fleste af de deltagende stater besluttet at tage imod migranter til genbosætning fra nabolandene til Syrien.

3.2 Udfordringer

Ulig forpligtelserne ifølge de to omfordelingsordninger er medlemsstaternes tilsagn under genbosætningsordningen fra 20. juli 2015 baseret på **frivillige** tilsagn. Ordningen er en vigtig milepæl for EU's fælles indsats hvad angår genbosætning, men den giver ikke en klar ramme for genbosætning med fælles regler og procedurer for de deltagende stater og er i vid udstrækning en samling af nationale programmer og procedurer, som i nogle af medlemsstaterne stadigvæk er på et forberedende trin. Nogle af medlemsstaterne har under konklusionerne fra 20. juli 2015 givet tilsagn om hele deres nationale genbosættelseskvote (Nederlandene), mens andre har givet tilsagn om flere pladser ud over deres nationale kvote (Frankrig). Desuden har nogle medlemsstater som Finland og Det Forenede Kongerige givet tilsagn om et antal pladser, som kun udgør en del af, hvad de hver især har lovet. Endvidere er der ikke i genbosætningsordningen fra 20. juli fastlagt en tidsplan for, hvornår genbosætningerne skal være udført, og heller ikke hvor mange personer, der skal være genbosat inden for en nærmere bestemt periode. Med en så løst koordineret ramme mangler

³⁰ 11130.15: "Konklusioner vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om genbosætning gennem multilaterale og nationale ordninger af 20 000 personer, der har et klart behov for international beskyttelse".

der et overblik, og oplysningerne er ufuldstændige, hvorfor det er vanskeligt for Kommissionen at føre opsyn med, hvordan ordningen fungerer³¹.

- Der er væsentlige **forskelle** blandt medlemsstaterne hvad angår deres respektive genbosætningsprogrammer og deres praksis, for eksempel udvælgelseskriterier, procedurernes varighed, før-afrejse-orienteringsprogrammer, integrationsværktøjer, status tildelt indrejste personer, opholdstilladelser samt antallet af pladser til brug for genbosætning.
- Medlemsstaterne vælger de ansøgere, der kan opnå genbosætning, ved at foretage kvoterejser eller se på de sagsakter, som de får tilsendt af UNHCR. Det har betydning for, **hvor længe proceduren varer**, hvilket kan være fra flere uger og op til to år fra det øjeblik, hvor sagen overgives fra UNHCR, og indtil ankomsten i et værtsland. Desuden har flere medlemsstater meddelt, at de har været nødt til at udskyde gennemførelsen af genbosætningsplanerne på grund af en stigning i antallet af spontane ankomster af migranter og asylansøgere.
- Mangel på **modtagelseskapacitet** og passende indkvarteringsmuligheder var en af de særlige udfordringer, som hyppigt blev nævnt, især når der var tale om genbosætning af store familier eller håndtering af særligt sårbare personer. **Udrejsetilladelser** fra tredjelande blev også nævnt som et problem i visse tilfælde, hvilket gav anledning til betydelige forsinkelser i proceduren og at der måtte sættes nye frister for ankomster.
- I de tilfælde, hvor det var ansatte på medlemsstaternes ambassader, der skulle tage biometriske data eller udstede rejsedokumenter til ansøgere om genbosætning, blev der peget på **personalemangel** og behov for **passende uddannelse** af dem.
- **Kapacitetsopbygning inden for genbosætning:** Der er flere EU-lande, som for eksempel Sverige, Danmark, Nederlandene, Tyskland og Finland, som allerede i flere år har haft erfaring med genbosætning, men ved udgangen af 2017 under den nye europæiske ordning forventes 10 medlemsstater³² at tage del i genbosætning for første gang. Ingen af dem er dog endnu begyndt at gennemføre programmet. Disse medlemsstater står over for udfordringer som kapacitetsopbygning til etablering af en national genbosætningsmekanisme, mangel på erfaring i at foretage kvoterejser og udvælge personer, tilbud om bedst mulige vilkår for integration af genbosatte flygtninge samt befolkningens støtte til genbosætning. Mange af dem har udtrykt interesse for at trække på ekspertise, erfaring og god praksis med de mekanismer, som benyttes af medlemsstater, der har en lang tradition for genbosætning. Der ser ud til at være særlige behov angående hjælp til gennemførelse af kvoterejser, forhandling og samordning med de tredjelande, hvorfra genbosætningen finder sted, tilrettelæggelse af før-afrejse-programmer med oplysninger om kultur, lægeundersøgelser, rejseordninger samt indførelse af første modtagelses- og integrationsmekanismer.
-

³¹ Status baseret på oplysninger fra medlemsstaterne og de lande, der har tilsluttet sig Dublinsystemet, er vist i bilag 6 og 7.

³² Bulgarien, Cypern, Estland, Grækenland, Kroatien, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien.

3.3 Håndtering af udfordringer

- **Deling af viden og erfaringer og samarbejde med partnere**

Det er klart, at udveksling af praksis og erfaringer, navnlig mellem de medlemsstater, for hvem genbosætning er noget nyt, og dem, der har en længere tradition med genbosætning, må øges. Det kan endvidere overvejes at have et praktisk samarbejde i genbosætningsprocessen ved for eksempel deling af logistik, organisering af flyrejser og lokal udveksling af oplysninger om individuelle sager.

Til at fremme sådanne praktiske udvekslinger kan medlemsstaterne gøre brug af bilaterale besøg ved respektive genbosætningsprogrammer. Et godt eksempel på en sådan praksis var et praktisk arbejdsbesøg ved det hollandske nationale genbosætningsprogram i forbindelse med ATCR-workshoppen (de årlige trepartshøringer om genbosætning) den 18. februar 2016. De medlemsstater, der har en lang erfaring med genbosætning, skal tilskyndes til at tilrettelægge sådanne besøg og invitere partnere fra hele EU, navnlig fra de lande, som kun netop er startet med genbosætning. I besøgene kan indgå elementer i ankomstproceduren, som registrering og anbringelse samt deltagelse i kvoterejser.

Der kan også overvejes praktisk samarbejde inden for rammerne af EU-FRANK³³-projektet, som finansieres af EU, og som har til formål at fremme genbosætning og opholdstilladelse for flygtninge gennem videndeling. Det projekt, som skal gennemføres af det svenske migrationsagentur i perioden 2016-2020, har til formål at tilbyde medlemsstaterne operationel støtte, så de kan udbygge eller starte genbosætningsprogrammer og udnytte deres øgede kapacitet til genbosætning og humanitær opholdstilladelse. Estland, Letland, Litauen og Polen var i oktober 2015 på et studiebesøg i Sverige. Fra april forventes det, at medlemsstaterne gennem et "makkersystem" får tilbud om at deltage i andre medlemsstaters genbosætningsaktiviteter, for eksempel inden for kvoterejser, programmer med oplysninger om kultur, overførsel af flygtninge eller modtagelsesarrangementer.

Det forum for udveksling af erfaringer blandt tilflytningsstaterne, som tilbydes af ATCR, herunder dets workshopper, er et værdifuldt redskab. Også nye genbosætningsstater bør fortsat tilskyndes til at tage del i disse udvekslinger.

Kommissionen har også tilrettelagt fire fora om genbosætning og omfordeling, hvor alle medlemsstater samt UNHCR og IOM deltog, og vil fortsætte med regelmæssigt at tilrettelægge sådanne møder. Disse møder giver ligesom EASO's workshopper om genbosætning gode muligheder for udveksling og indsigt hos nationale eksperter. Et tættere samarbejde med andre partnere i genbosætningsprocessen, nemlig UNHCR, IOM, civilsamfundet og lokale myndigheder/kommuner vil også kunne være med til at løse mange af de udfordringer, som tilflytningsstaterne står over for. Det bør især overvejes at arbejde sammen med kommuner og NGO'er om at overvinde problemerne med modtagelsesarrangementer og modtagelseskapacitet samt integrationsforanstaltninger.

³³ EU-FRANK: Fremme genbosætning og opholdstilladelse for flygtninge gennem ny viden. Ud over Sverige omfatter partnerne Nederlandene, Belgien, Italien, Ungarn, Schweiz, UNHCR og EASO. Også Østrig, Tyskland, Estland, Letland, Litauen, Polen, Tjekkiet, Frankrig og Portugal har udtrykt interesse herfor.

- **Bedre overvågning af ordningen**

Af hensyn til troværdigheden af ordningen er det vigtigt, at der leves op til de vedtagne tilsagn, selv om omstændighederne kan have ændret sig for de medlemsstater, der er særligt påvirket af strømme af migranter og flygtninge. I den forbindelse er det vigtigt, at fremskridtene bliver overvåget regelmæssigt og indberettet. Det er dog nødvendigt at styrke dette element, eftersom oplysningerne om de fremskridt, der gøres med ordningen, også til denne rapport, er blevet indsamlet gennem forskellige kanaler (herunder et spørgeskema, der blev udsendt den 8. marts, og som blev besvaret af 17 stater, under EU's integrerede ordninger for politisk kriserespons (IPCR)), hvilket kan resultere i ufuldstændige eller sammenlappede oplysninger.

Eurostat indsamler hvert år data over genbosætning og vil fortsætte med at gøre det i forbindelse med denne ordning. Med den nuværende situation er det imidlertid nødvendigt med mere regelmæssige og detaljerede oplysninger om de fremskridt, der gøres. EASO har derfor i marts igangsat en månedlig dataindsamling om genbosætning, og de første oplysninger forventes at være tilgængelige i april³⁴. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne og de lande, der har tilsluttet sig Dublinsystemet, til at sikre, at indsamlingen af oplysninger kan foregå smidigt og rettidigt. Hvis det er nødvendigt med mere hastende eller specifikke oplysninger fra tilflytningsstaterne, kan IPCR-netværket stadigvæk anvendes.

- **Forbindelse med globale genbosætningsindsatser**

EU's genbosætningsindsats skal sikre, at Unionen tager sin rimelige del af det globale ansvar for at tilbyde lovlige veje til flygtningebeskyttelse. UNHCR's møde på højt plan om deling af det globale ansvar for at give opholdstilladelse for syriske flygtninge skal finde sted i Geneve den 30. marts 2016, og her vil der være en mulighed for EU og EU's medlemsstater til at øge deres støtte til og deltagelse i internationale initiativer, der har til formål at håndtere globale migrations- og flygtningeudfordringer, og til at presse på for at øge tilsagnene.

- **Gennemførelse af den frivillige ordning for humanitær opholdstilladelse med Tyrkiet**

For at få gennemført den frivillige ordning for humanitær opholdstilladelse med Tyrkiet bør der som fastsat i erklæringen af 7. marts 2016 fra stats- og regeringscheferne arbejdes videre med at få indført en troværdig ordning. Der er brug for konkrete politiske tilsagn fra de medlemsstater og associerede stater, som er interesserede i at tage del i ordningen, navnlig hvad angår antallet af personer, der kan få opholdstilladelse, og tidsrammen herfor. Desuden må betingelserne for at lancere ordningen og gennemføre den godkendes af alle parter, herunder også de tyrkiske myndigheder.

- **Et struktureret genbosætningssystem i EU**

Kommissionen vil bygge videre på de erfaringer, der er gjort med de igangværende initiativer om genbosætning og humanitær opholdstilladelse, og vil fremsætte et forslag om genbosætning for hele EU for at udforme EU's politik vedrørende genbosætning. Hermed vil der kunne opnås en fælles og mere samordnet tilgang til sikker og lovlig ankomst til EU for

³⁴ Forslaget om indsamlingen blev godkendt af EASO's bestyrelse på mødet den 20.-21. januar 2016.

personer, som har behov for beskyttelse. Dette initiativ vil også medføre, at EU mere systematisk kan samle de europæiske bosætningsindsatser og påtage sig sin rimelige del af det globale ansvar for at give verdens flygtninge et sikkert sted at være.

4 Vejen frem

Ifølge henstillingerne i denne rapport skal medlemsstaterne fortsætte med at forbedre implementeringen af omfordelings- og genbosætningsordningerne og tage fat om udestående udfordringer. Som det mest hastende må omfordelingen ske langt hurtigere og mere konsekvent, således at der effektivt kan reageres på den humanitære nødsituation på stedet.

I omfordelingsprocessen er der involveret mange interessenter, og der er forskellige faktorer, som har været medvirkende til, at implementeringen hidtil har været meget lav. Rapporten viser ganske vist, at der stadig er problemer, som der skal tages fat om, men Italien og Grækenland og de forskellige agenturer, der er involveret i omfordeling, optrapper deres bestræbelser på at sikre, at deres indsats i processen foregår på en smidig måde. Disse bestræbelser må imidlertid afstemmes med et tilsvarende tilsagn fra tilflytningsmedlemsstaterne. Det er afgørende, at tilflytningsmedlemsstaterne er villige til fuldt ud at efterkomme deres forpligtelser, hvis omfordelingen skal kunne fungere, og det kan sikres, at ordningen lever op til sit formål om at give nødhjælp til både Italien og Grækenland, således at de bliver i stand til bedre at håndtere masseindstrømningen af migranter.

Kommissionen har beregnet, at hvis antallet af tilsagn, der allerede er tildelt (106 000) under de to rådsafgørelser om omfordeling, skal nås, vil der som et gennemsnit i de resterende 18,5 måneder som et minimum skulle nås en månedlig omfordelingsrate på 5679. Det vil betyde i gennemsnit 187 overførsler om dagen og en omfordelingsprocedure på maksimalt to uger. Erfaringer fra de seneste omfordelingsoverførsler til Portugal fra Grækenland viser, at omfordelingsproceduren også kan gennemføres inden for en enkelt uge. Ud fra denne beregning **kommer Kommissionen frem til, at der inden den anden rapport om omfordeling og genbosætning, som skal forelægges den 16. april, skal være gennemført mindst 6000 omfordelinger, og at der ved at optrappe raten skal gennemføres mindst 20 000 omfordelinger inden den tredje rapport, som skal forelægges den 16. maj, set i lyset af den humanitære nødsituation på stedet.**

For at understrege, hvor vigtigt det er med solidaritet med de tredjelande i regionen, der er stærkt påvirket, og hvilken rolle lovlige veje for migration spiller, er medlemsstaterne nødt til parallelt hermed at finde genbosætningspladser for de resterende 17 949. I den resterende periode vil medlemsstaterne på månedsbasis skulle genbosætte i gennemsnit 855 personer, der har behov for beskyttelse.

Kommissionen vil, som den har forpligtet sig til i køreplanen "Tilbage til Schengen", hver måned rapportere om de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af tilsagnene om omfordeling og genbosætning.