



Bruxelles, den 22. november 2019
(OR. en)

14364/19

LIMITE

**JAI 1228
ASIM 144
RELEX 1095**

NOTE

fra:	formandskabet
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet

Vedr.: Vejen frem for EU's migrations- og asylpolitik – resultat af drøftelserne
– Rapport fra formandskabet

Drøftelserne om fremtiden for EU's migrations- og asylpolitik blev igangsat på det uformelle møde i Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl (SCIFA) og på det uformelle møde mellem justits- og indenrigsministrene, som begge blev afholdt i Helsingfors i juli 2019. Siden da er drøftelserne fortsat i forskellige rådsorganer, navnlig i SCIFA, i Gruppen på Højt Plan vedrørende Asyl og Migration og i Gruppen vedrørende Integration, Migration og Udsendelse. De mere detaljerede elementer af drøftelserne er beskrevet i de oplæg, der er udarbejdet til de forskellige møder: de centrale dokumenter er anført i et bilag til denne rapport. Rapporten dækker kun udvalgte aspekter, der blev bragt på bane under drøftelserne, og viser, hvilke centrale spørgsmål formandskabet har valgt at videreføre til lovgivningscyklussen 2019-2024.

Bedre sammenhæng mellem de forskellige politikker er afgørende for at nå vores mål

Udarbejdelsen af den flerårige finansielle ramme for 2021-27 og udnævnelsen af den nye Kommission giver mulighed for at styrke sammenhængen mellem de forskellige politikker med henblik på at tilrettelægge en **tilgang på tværs af ministerier og myndigheder** til migration, som omfatter håndtering af de grundlæggende årsager til migration. Det kræver omhyggelig afvejning at integrere migrationsrelaterede mål i målene for andre politikområder, men denne afvejning er nødvendig for at løfte eksisterende og fremtidige udfordringer og udnytte migrationens muligheder.

EU bør i partnerskab med de relevante oprindelses- og transitlande og -regioner **satse på sine stærke sider** og fokusere på at være en pålidelig og troværdig partner – begge dele kræver sammenhæng mellem de forskellige politikker. I de seneste år har EU og medlemsstaterne udviklet og udbygget deres instrumenter og rammer for migrationssamarbejdet med eksterne partnere. Disse forbedrede værktøjer bør styrke vores kapacitet til at opbygge **afbalancerede, vedvarende og gensidigt fordelagtige partnerskaber**. I denne forbindelse er omfattende partnerskaber baseret på et forhold mellem ligebyrdige med det sammensatte afrikanske kontinent og de vigtigste oprindelses- og transitlande i Mellemøsten og Asien fortsat af afgørende betydning.

Disse partnerskaber bør sigte mod at **fremme vores politiske prioriteter på en effektiv, bæredygtig og sammenhængende måde**, herunder forebygge irregulær migration og tvangsfordrivelse og fremme samarbejdet om tilbagesendelse og tilbagetagelse. Tilgangen på tværs af ministerier og myndigheder kræver, at vi tager hensyn til de individuelle forhold i de enkelte partnerlande og -regioner og de relevante EU-forbindelser og -interesser i bredere forstand i overvejelserne om **brug af incitament og indflydelse**. Vi skal finde konkrete måder, hvorpå vi kan støtte vores partnerlande i og tilskynde dem til bedre samarbejde om tilbagetagelse. EU bør fortsætte med at fremme **global ansvarsdeling** og udvikle partnerskaber på bilateralt, regionalt og globalt plan. Samarbejdet med Den Afrikanske Union og De Forenede Nationer har givet gode resultater og bør fremmes yderligere.

Vores politikudformning kan også have gavn af et bredere informationsgrundlag og større **situationskendskab**. Systematisk brug af **prognose- og fremsynsmetoder** og en **tilgang, hvor ruten ses som en helhed**, bør undersøges nærmere og udbygges, således at vores politikker i endnu højere grad kan blive evidensbaserede og fremadskuende, i takt med at vi drager fordel af vores partners viden og deler vores med dem. Tilgangen, hvor ruten ses som en helhed, indebærer, at de forskellige ruter betragtes i et bredt perspektiv, og at mønstre og profiler langs hele ruten fra oprindelseslande gennem transitlande til EU undersøges, hvorved der bidrages til en omfattende forståelse af ruternes dynamik, herunder de respektive grundlæggende årsager til irregulær migration.

EU-agenturernes rolle er af central betydning for at fremme sammenhængen mellem de forskellige politikker i praksis, forudsat at deres respektive mandater er afbalancerede, at informationsudvekslingen er effektiv, og at foranstaltningerne **koordineres** behørigt. Det brede mandat og den foreslåede forhøjelse af midlerne navnlig til Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) udgør en vigtig opgave i de kommende år med hensyn til at opnå synergier og undgå overlapninger med andre EU-tiltag og tiltag på nationalt plan. Der er også et presserende behov for at omdanne Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) til et nyt EU-asylagentur, som bør skræddersys til de nuværende behov gennem nye opgaver, øgede midler og fleksibilitet, uden at der gøres indgreb i medlemsstaternes udøvende beføjelser.

EU's svar på de muligheder og udfordringer, der er forbundet med migration, skal være legitime, rimelige og troværdige – også set udefra

At finde en passende reaktion på de mangler, som den nylige migrationskrise har afsløret, er en kritisk opgave for EU og dets medlemsstater. Der er et stærkt ønske om, at EU skal **udvise globalt lederskab ved at yde international beskyttelse** til dem, der har behov for det, samtidig med at der sikres effektiv kontrol med EU's ydre grænser og fremme af sikker og velordnet migration, så der bidrages til en øget **følelse af sikkerhed og tryghed** blandt alle borgere. Vores succes har direkte konsekvenser for, hvordan EU opfattes af EU's egne borgere og af det internationale samfund.

Det er afgørende, at **EU taler med én stemme**, selv når mange aktører er involveret. **Narrativet** omkring migration har ubestridelige konsekvenser ikke blot for den måde, hvorpå EU opfattes som samfund set udefra, men også for **integrationsresultaterne** for de tredjelandstatsborgere, der bor i medlemsstaterne. Der bør ikke på nogen måde gås på kompromis med EU's offentlige omdømme som forsvarer for retsstaten og overholdelsen af menneskerettighederne.

Den **retorik, vi benytter os af i vores politikudformning**, er lige så relevant; dette afspejles i drøftelserne om **Dublinforordningen**. Der er en fælles forståelse af, at det nuværende system ikke er egnet til at sikre en rimelig fordeling af asylansøgere mellem medlemsstaterne. I forbindelse med en reform af systemet er rammerne for debatten meget forskellige, alt efter om vi tager udgangspunkt i det nuværende system med dets ubalancer og indfører en ny korrigerende komponent eller i stedet sigter mod at foretage en mere omfattende revision af systemet med mere afbalancerede grundlæggende fordelingskriterier med det formål at forhindre konstant overbelastning af nogen medlemsstat. Dette sætter på ingen måde spørgsmålstegn ved den klare konklusion, at der fortsat er behov for en krisemekanisme til støtte for medlemsstater under særligt pres, der bygger på en helhedsorienteret og effektiv tilgang til håndtering af situationen. Endelig må en afbalanceret drøftelse bygge på **omfattende data**: Vi er nødt til at vide, hvor presset er, både hvad angår første indrejse og sekundære bevægelser.

Vores troværdighed over for tredjelandspartnere afhænger også af konkret handling: Det globale ansvar bør i stigende grad deles gennem **genbosætning og supplerende veje** med en indsats fra den størst mulige gruppe af medlemsstater. Det første Global Refugee Forum, der holdes i december, vil være en mulighed for at vise konkret vilje til at dele ansvaret for flygtningesituationer med værtslandene. Ligeledes vil evnen til at opbygge delt ejerskab til opgaven med at sikre, at **vores fælles asylsystem fungerer korrekt**, herunder i krisetider, sende et positivt signal i denne henseende.

Samtidig bør det potentiale og de muligheder, der følger af **de nuværende høje niveauer af lovlig migration til medlemsstaterne** med forskellige formål såsom arbejde og studier, udnyttes bedre i vores samarbejde med partnerlandene: En statusopgørelse på EU-plan kunne være et passende første skridt.

Vi har behov for en omhyggelig tilpasning af de bedste redskaber til at fremme konvergens mellem medlemsstaterne

På migrations- og asylområdet har EU indført en bred lovgivningsmæssig ramme, og alle fremtidige aktiviteter bør afspejle de **erfaringer, der er gjort med gennemførelsen af gældende ret**. Jo mere medlemsstaterne er af den opfattelse, at EU-lovgivningen opfylder deres konkrete behov og tager hensyn til deres administrative realiteter, des mere sandsynligt er det, at gennemførelsen vil lykkes. Vi skal indgå i en løbende diskussion om, hvordan vi bedst sikrer den tilsigtede EU-merværdi af de regler og procedurer, som er besluttet i fællesskab.

Inden for **lovlig migration** bør vi som opfølgning af den kvalitetskontrol¹, som Kommissionen har offentliggjort, overveje, **hvordan vi får mest muligt ud af den omfattende gældende ret**. Mere specifikt bør de ambitiøse direktiver, der er vedtaget i de seneste år, omsættes til en tydeligt mærkbar øget tiltrækningskraft for EU, hvilket kræver, at medlemsstaterne er villige til at få EU-ordningerne til at fungere, og at der på EU-plan foretages passende investeringer i at give relevante interessenter i tredjelande de nødvendige oplysninger. Der bør lægges særlig vægt på at høste det fulde udbytte af de ambitiøse bestemmelser om mobilitet inden for EU. Et vigtigt aspekt, som er nødvendigt for at maksimere det potentiale, som lovlig migration udgør for EU's udvikling og vækst, vil være at fremme migranternes vellykkede integration i værtssamfundene.

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

Arbejdet med reformen af **det fælles europæiske asylsystem** vil fortsætte. Der vil blive skabt ny fremdrift med Kommissionens kommende "Nye pagt om asyl og migration", der skal styrke den samlede tilgang til migration ved at se på de ydre grænser, asyl- og tilbagesendelsessystemerne, Schengenområdet med fri bevægelighed og arbejdet med vores partnere uden for EU. I mellemtiden har det vist sig at være nyttigt at vende tilbage **de grundlæggende hovedprincipper** i det fælles asylsystem og spørge os selv, **hvad der reelt skal harmoniseres** for at opnå et velfungerende system, der er i stand til sikre tilliden blandt medlemsstaterne og opfylde vores behov i perioder med såvel højt som normalt migrationspres. Det afgørende punkt lader til at være **effektive procedurer**, der omfatter alle omstændigheder, herunder brug af hasteprocedurer i medlemsstaterne. Effektiv **overvågning** af gennemførelsen af gældende ret er lige så vigtig for og et supplement til reformen. Foruden harmonisering gennem lovgivning bør en række finansielle og andre **incitament** overvejes med henblik på at fremme konvergens mellem medlemsstaterne, samtidig med at der om nødvendigt vælges fleksible tilgange.

Inden for **grænseforvaltning** er der vedtaget ambitiøse forordninger i de seneste år, og **den rettidige gennemførelse** af disse er en stor opgave i den nærmeste fremtid, der kræver samarbejde, koordinering og korrekt tildelte ressourcer på både nationalt plan og EU-plan.

Støtte til reintegration til tilbagesendte personer er et godt eksempel på et område, hvor medlemsstaternes praksis i høj grad varierer, og der mangler koordinering, hvilket kan føre til mindre optimale resultater for både de enkelte hjemsendte personer og de modtagende samfund og følgelig for den overordnede effektivitet af vores politik. I overvejelserne af enhver foranstaltning til fremme af konvergens må der sørges for ikke at sætte fordelene ved nationale tilgange over styr og skabe et kapløb mod bunden. En effektiv koordinering af aktiviteter og gensidig læring kan medvirke til fremskridt.

Ajourføring af vores arbejdsmetoder bidrager til bedre politiske resultater

Begyndelsen på den nye institutionelle cyklus er en god lejlighed til at tage den måde, som vi arbejder på, op til revision. Bedre sammenhæng mellem de forskellige politikker kræver **inklusive debatter** og effektiv udveksling af oplysninger på tværs af og mellem Rådets organer. Det finske formandskab har haft positive erfaringer med at kombinere møder i Rådets arbejdsgrupper eller invitere delegerede fra andre arbejdsgrupper til at deltage, hvor det giver mening i forhold til dagsordenen. Drøftelserne om sammenhængen mellem migration og handel viste, at udvekslinger på tværs af sektorer er nyttige i vores arbejde hen imod fælles mål.

Drøftelsernes format kan gøre en stor forskel: De formelle møder bør regelmæssigt suppleres med innovative tilgange såsom politikseminarer, workshoper og brainstormingmøder, og ekspertisen fra tænketanke, den akademiske verden og internationale organisationer bør også udnyttes. En vis omstrukturering af arbejdsmetoderne kan være nyttig, navnlig når det gælder kontroversielle emner. De teknologiske fremskridt, herunder mulighederne for videokonferencer, bør også udnyttes fuldt ud for at åbne op for mere effektive mødeordninger.

Med **det nye format for Gruppen af Råder vedrørende Retlige og Indre Anliggender**, der blev indført i september 2019, kan alle medlemsstater udveksle oplysninger om migrationssituationen. Dette giver mulighed for at indkredse strategiske spørgsmål, der kan behandles yderligere på EU-plan, og bidrager til målet om mere avanceret situationskendskab og fremsyn.

Endelig er der et vist uudnyttet potentiale i **udveksling af national praksis** (både vellykket og problematisk) og indhøstede erfaringer; denne arbejdsmetode undervurderes ofte i EU-sammenhæng. Da de administrative, retslige og samfundsmæssige betingelser varierer fra medlemsstat til medlemsstat, er der klare fordele ved at øge den gensidige forståelse. Dette er særlig relevant i forbindelse med asylprocedurer, herunder forbindelsen til tilbagesendelse, hvor øget effektivitet er afgørende for at sikre et velfungerende system.

List of issued Presidency documents supporting the ‘way forward’ discussions

Subject	Meeting	Reference number
Which way forward for EU migration and asylum policy?	Informal SCIFA meeting on 15-16 July 2019; informal Justice and Home Affairs Ministers’ meeting on 18-19 July 2019	WK 13360/19 WK 13363/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on the external dimension	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13050/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on asylum	SCIFA meeting on 14 November 2019	ST 13166/19
Evidence-based and forward-looking migration policies	HLWG meeting on 11 October 2019	ST 12608/19
Migration and trade	HLWG meeting on 14 November 2019	ST 13449/19
Better coordination of reintegration support in third countries	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13191/19
Policies and tools to enhance readmission cooperation	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13190/19
Challenges in analysing the EU asylum situation - brief overview and possible steps forward	SCIFA meeting on 4 October 2019	ST 12501/19