



Bryssel den 22 november 2019
(OR. en)

14364/19

LIMITE

JAI 1228
ASIM 144
RELEX 1095

NOT

från:	Ordförandeskapet
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Ärende:	Den fortsatta inriktningen för EU:s migrations- och asylpolitik – resultatet av diskussionerna – Ordförandeskapets rapport

Debatten om framtiden för EU:s migrations- och asylpolitik inleddes vid det informella mötet i strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (Scifa) samt det informella mötet mellan justitie- och inrikesministrarna, som båda hölls i Helsingfors i juli 2019. Sedan dess har diskussionerna fortsatt i olika rådsorgan, särskilt i Scifa, i högnivågruppen för asyl och migration och i arbetsgruppen för integration, migration och återsändande. De mer detaljerade debattämnen presenteras i de diskussionsunderlag som producerats för de olika mötena, varav de viktigaste förtecknas i bilagan till denna rapport. Rapporten omfattar endast utvalda aspekter som tagits upp vid debatten och återspeglar ordförandeskapets val av centrala frågor som ska föras över till lagstiftningsperioden 2019–2024.

En förbättrad politisk samstämmighet är avgörande för att vi ska kunna uppnå våra mål

Utarbetandet av den fleråriga budgetramen för 2021–27 och utnämningen av den nya kommissionen utgör en möjlighet att öka den politiska samstämmigheten för att ta fram ett **tillvägagångssätt som inbegriper hela statsförvaltningen** i fråga om migration, vilket inbegriper att ta itu med de bakomliggande orsakerna. Att integrera migrationsrelaterade mål i andra politikområdens mål innebär en svår balansgång, men det är nödvändigt för att övervinna de nuvarande och framtida utmaningarna och utnyttja de möjligheter som migrationen medför.

I partnerskap med de berörda ursprungs- och transitländerna och ursprungs- och transitregionerna bör EU **bygga vidare på sina styrkor** och fokusera på att vara en tillförlitlig och trovärdig partner – kvaliteter som båda kräver politisk samstämmighet. Under de senaste åren har EU och medlemsstaterna utvecklat och utvidgat sina instrument och ramar för migrationssamarbete med externa partner. Dessa förbättrade verktyg bör öka vår förmåga att bygga **balanserade, varaktiga och ömsesidigt fördelaktiga partnerskap**. I detta sammanhang förblir omfattande och jämlika partnerskap med i synnerhet det mångsidiga Afrika och med de viktigaste ursprungs- och transitländerna i Mellanöstern och Asien avgörande.

Dessa partnerskap bör syfta till att **främja våra politiska prioriteringar på ett effektivt, hållbart och konsekvent sätt** liksom att förebygga irreguljär migration och tvångsförflyttning och öka samarbetet om återvändande och återtagande. Ett tillvägagångssätt som inbegriper hela statsförvaltningen kräver att vi beaktar förhållandena i varje enskilt partnerland och varje enskild partnerregion samt EU:s bredare relevanta förbindelser och intressen, när vi funderar kring **användningen av incitament och inflytande**. Vi måste hitta konkreta sätt att stödja och uppmuntra våra partnerländer att samarbeta bättre kring återtagande. EU bör fortsätta att främja **global ansvarsfördelning** och utveckla partnerskap på bilateral, regional och global nivå. Samarbetet med Afrikanska unionen och Förenta nationerna har gett goda resultat och bör främjas ytterligare.

Det politiska beslutsfattandet kan också vinna på ett bredare informationsunderlag och en bättre **situationsmedvetenhet**. Den systematiska användningen av **metoder för prognos och framsyn**, liksom ett **tillvägagångssätt som inbegriper hela rutten** bör ytterligare utforskas och utvecklas, så att vår politik kan bli ännu mer faktabaserad och framåtblickande när vi drar nytta av våra partners kunskap och i gengäld delar med oss av vår kunskap. Tillvägagångssättet som inbegriper hela rutten innebär att man tittar på de olika rutterna ur ett brett perspektiv och undersöker mönstren och profilerna längs hela rutten, från ursprungsländerna genom transitländerna till EU, och därigenom bidrar till en övergripande förståelse av rutternas dynamik, inbegripet de respektive bakomliggande orsakerna till irreguljär migration.

EU:s byråer är av avgörande betydelse vid främjandet av politisk samstämmighet i praktiken, förutsatt att deras respektive mandat är väl balanserade, att informationsutbytet är effektivt och att åtgärderna **samordnas** på vederbörligt sätt. Det breda mandatet och den föreslagna ökningen av resurser för Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) ger byrån en särskilt viktig uppgift under de kommande åren när det gäller att uppnå synergieffekter och undvika överlappningar med andra EU-åtgärder och nationella åtgärder. Det finns också ett akut behov av att omvandla Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo) till en ny EU-byrå för asylfrågor som bör skräddarsys för att tillgodose de befintliga behoven med hjälp av nya uppgifter, ökade resurser och ökad flexibilitet, samtidigt som man undviker att inkräkta på medlemsstaternas verkställande befogenheter.

EU:s svar på de möjligheter och utmaningar som migrationen medför måste uppfattas som legitima, rättvisa och trovärdiga – även för utomstående betraktare

Att hitta ett lämpligt svar på de brister som uppdragats i samband med den senaste migrationskrisen är en avgörande uppgift för EU och dess medlemsstater. Det finns höga förväntningar på att EU ska visa **globalt ledarskap genom att tillhandahålla internationellt skydd** till behövande personer och samtidigt sörja för effektiv kontroll av sina yttre gränser, främja en säker och ordnad migration och därigenom bidra till en ökad **känsla av trygghet** bland alla invånare. Hur väl vi lyckas har direkta konsekvenser för hur EU uppfattas av både sina egna medborgare och det internationella samfundet.

Det är av största vikt att **EU talar med en enda röst** även när många aktörer är inblandade. **Skildringen** av migrationen har obestridliga konsekvenser inte bara för hur EU uppfattas som gemenskap utifrån, utan även för **integrationsresultaten** för de tredjelandsmedborgare som är bosatta i medlemsstaterna. Inga kompromisser bör göras med EU:s anseende som försvarare av rättsstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna.

Den **retorik som vi använder i det politiska beslutsfattandet** är lika viktig, vilket märks i debatten om **Dublinförordningen**. Det finns en gemensam uppfattning om att det nuvarande systemet inte är lämpligt om vi ska lyckas uppnå en rättvis fördelning av asylsökande mellan medlemsstaterna. När systemet ska reformeras påverkas debatten avsevärt beroende på om vi utgår från det befintliga systemet med dess obalanser och i det inför en ny korrigeringskomponent eller om vi i stället siktar på en mer omfattande översyn av systemet, med mer balanserade grundläggande fördelningskriterier som syftar till att förhindra att någon medlemsstat blir ständigt överbelastad. Detta påverkar inte i något avseende den tydliga slutsatsen att det är fortsatt nödvändigt med en krismekanism för att stödja medlemsstater under särskilt tryck, vilken bygger vidare på en övergripande och effektiv strategi för att hantera situationen. Slutligen måste en balanserad debatt bygga på **heltäckande data**: vi måste veta hur trycket är fördelat, både vad gäller det första mottagandet och sekundära förflyttningar.

Vår trovärdighet gentemot tredjelandspartner är också beroende av konkreta åtgärder: Det globala ansvaret måste i högre grad göras gemensamt genom **vidarebosättning och de kompletterande vägarna**, med insatser från så många medlemsstater som möjligt. Vid det första globala flyktingforumet i december kommer tillfälle att ges att visa ett konkret åtagande om att dela ansvaret för flyktingsituationer med värdländerna. På samma sätt kommer förmågan att skapa ett delat ansvar för uppgiften att säkerställa att **vårt gemensamma asylsystem fungerar väl**, även i kristider, att skicka en positiv signal i detta avseende.

Samtidigt bör vi i vårt samarbete med partnerländerna bättre utnyttja den potential och de möjligheter som erbjuds genom **de nuvarande höga nivåerna av laglig migration till medlemsstaterna** som sker i olika syften, till exempel arbete och studier, och här kan en inventering på EU-nivå vara ett lämpligt första steg.

Vi behöver en noggrann anpassning av de bästa verktygen för att främja konvergens mellan medlemsstaterna.

Det finns inom området migration och asyl en bred lagstiftningsram på EU-nivå, och all framtida verksamhet bör återspegla **erfarenheterna från genomförandet av det nuvarande regelverket**. Ju fler medlemsstater som anser att EU-lagstiftningen tillgodoser deras konkreta behov och tar hänsyn till deras administrativa verklighet, desto mer sannolikt är det att genomförandet blir framgångsrikt. Vi måste inleda en fortlöpande diskussion om hur vi bäst kan säkra det avsedda EU-mervärdet i de gemensamt överenskomna reglerna och förfarandena.

När det gäller **laglig migration** bör vi, som en uppföljning av den kontroll av ändamålsenligheten¹ som kommissionen har offentliggjort, fundera över **hur vi på bästa sätt kan använda det breda befintliga regelverket**. Mer specifikt bör de långtgående direktiv som antagits under senare år omsättas i en klart märkbar ökning av EU:s attraktionskraft, vilket kräver att medlemsstaterna åtar sig att se till att EU:s system fungerar och att lämpliga insatser görs på EU-nivå för att ge de berörda aktörerna i tredjeländer nödvändig information. Man bör särskilt se till att fullt ut dra nytta av fördelarna med de långtgående bestämmelserna om rörlighet inom EU. En viktig aspekt, som behövs för att vi ska kunna maximera den potential som laglig migration innebär för EU:s utveckling och tillväxt, kommer att vara främjandet av migranternas framgångsrika integration i värdsamhällena.

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

Arbetet med att reformera det **gemensamma europeiska asylsystemet** kommer att fortsätta. Ny stimulans kommer att ges genom kommissionens kommande ”nya asyl- och migrationspakt”, vars syfte är att stärka den övergripande strategin för migration genom att undersöka de yttre gränserna, asyl- och återvändandesystemen och Schengenområdet med fri rörlighet och samarbeta med våra partner utanför EU. Under tiden har det visat sig nyttigt att återgå till de **centrala principer som ligger till grund för** det gemensamma asylsystemet och fråga oss **vad som verkligen behöver harmoniseras** för att vi ska få till stånd ett väl fungerande system som kan säkerställa förtroendet bland medlemsstaterna och som tillgodoser våra behov i tider av både högt och regelbundet migrationstryck. Det avgörande verkar vara att det finns **effektiva förfaranden** som täcker alla omständigheter, inbegripet användningen av påskyndade förfaranden i medlemsstaterna. En effektiv **övervakning** av genomförandet av regelverket är lika viktigt och ett komplement till reformen. Utöver harmonisering genom lagstiftning bör en rad ekonomiska och andra **incitament** övervägas för att främja konvergens mellan medlemsstaterna, samtidigt som man väljer flexibla tillvägagångssätt vid behov.

Vad gäller **gränsförvaltningen** har långtgående förordningar antagits under tidigare år, och ett **snabbt genomförande** av dem är en omfattande uppgift för den närmaste framtiden som kommer att kräva samarbete, samordning och väl fördelade resurser både på nationell nivå och EU-nivå.

Återanpassningsstöd för återvändande personer är ett bra exempel på ett område där medlemsstaternas praxis varierar kraftigt och samordningen brister, vilket kan leda till långt ifrån optimala resultat för både de enskilda personer som återvänder och de mottagande samhällena, och därmed för den övergripande effektiviteten i vår politik. När vi överväger konvergensfrämjande åtgärder måste vi vinnlägga oss om att inte förlora fördelarna med de nationella strategierna och inleda en kapploppning mot botten. En effektiv samordning av verksamheten och ömsesidigt lärande kan bidra till att föra arbetet framåt.

Att uppdatera våra arbetsmetoder bidrar till bättre politiska resultat

När den nya institutionella cykeln börjar är detta ett bra tillfälle att se över vårt sätt att arbeta. En förbättrad politisk samstämmighet kräver **inkluderande debatter** och ett effektivt informationsutbyte inom och mellan rådets organ. Finlands ordförandeskap har haft positiva erfarenheter av att kombinera möten i rådets arbetsgrupper och av att bjuda in delegater från andra arbetsgrupper att delta om dagordningen motiverar detta. Diskussionen om kopplingen mellan migration och handel visade att utbyten mellan sektorer är användbara i vårt arbete mot gemensamma mål.

Diskussionsformatet kan göra stor skillnad. Förutom formella möten bör man även regelbundet utnyttja innovativa arbetsmetoder som politiska seminarier, workshoppar och brainstorming-möten, och man bör även ta till vara på den expertis som finns i tankesmedjor, den akademiska världen och internationella organisationer. Särskilt när man arbetar med kontroversiella frågor kan det löna sig att använda andra arbetsmetoder än de vanliga. Tekniska framsteg, inbegripet möjligheter till videokonferenser, bör också utnyttjas fullt ut, så att det blir möjligt att ha effektivare möten.

Det **nya formatet för RIF-råden** som infördes i september 2019 låter alla medlemsstater utbyta information om migrationssituationen. Detta gör det möjligt att identifiera strategiska frågor som kan tas upp grundligare på EU-nivå och bidrar till målet om en förbättrad situationsmedvetenhet och framsyn.

Slutligen finns det en viss outnyttjad potential i **utbytet av nationell praxis** (både framgångsrik och problematisk) och tillvaratagna erfarenheter. Denna arbetsmetod är ofta underskattad i EU-sammanhang. Eftersom de administrativa, rättsliga och samhällsliga villkoren varierar mellan medlemsstaterna finns det tydliga fördelar med att öka den ömsesidiga förståelsen. Detta är särskilt viktigt vad gäller asylförfaranden, inbegripet kopplingen till återvändande, där ökad effektivitet är avgörande för att säkerställa ett välfungerande 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