



Bryssel den 6.4.2016
COM(2016) 197 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**FÖR EN REFORM AV DET GEMENSAMMA ASYLSYSTEMET OCH ÖKADE
MÖJLIGHETER TILL LAGLIG INRESA TILL EUROPA**

Migration har varit och kommer att fortsätta vara en av de avgörande frågorna för EU under de närmaste decennierna. Trenderna bakom den ekonomiska utvecklingen, klimatförändringen, globaliseringen av transporter och kommunikationer, krig och instabilitet i angränsande regioner kommer också fortsättningsvis att få människor att söka sig hit – för att få skydd, för att söka sig ett bättre liv eller för att återförenas med sina familjer. EU-länderna kommer att fortsätta axla sitt rättsliga och moraliska ansvar gentemot människor som söker skydd från krig och förföljelse. Den demografiska utvecklingen i EU-länderna gör också att de måste utnyttja möjligheterna och fördelarna med att locka till sig kunnande och kvalifikationer utifrån.

Med anledning av den pågående migrations- och flyktingkrisen rapporterade kommissionen den 10 februari¹ om de prioriterade åtgärder som vidtagits enligt den europeiska migrationsagendan² för att hantera de omedelbara utmaningarna i arbetet med att återställa ordningen på östra Medelhavsrutten/västra Balkanrutten. Efter Europeiska rådets möten den 18–19 februari respektive den 17–18 mars samt stats- och regeringschefernas möte den 7 mars³ fortsätter kommissionen bistå medlemsstaterna med att genomföra alla överenskomna åtgärder för att komma till rätta med oordnade irreguljära migrationsflöden, skydda unionens yttre gränser och bevara Schengenområdet intakt, i synnerhet när det gäller besluten om omplacering, mottagningscentrum (hotspots) och åtgärder för återsändande och återtagande, samtidigt som man garanterar faktisk tillgång till asylförfarandet för den som behöver internationellt skydd.

För att få kontroll på den rådande situationen är det viktigt att tillämpa gällande bestämmelser och förbättra befintliga verktyg och system. Men samtidigt är det, såsom noterades i slutsatserna från Europeiska rådets möten den 18–19 februari respektive den 17–18 mars⁴ nu viktigt att gå vidare med reformer av EU:s befintliga regelverk så att en human och effektiv asylpolitik kan säkerställas. Betydande strukturella svagheter och brister i utformningen och genomförandet av den europeiska asyl- och migrationspolitiken har lagts i dagen av migrationskrisen. I enlighet med den metod som beskrevs i europeiska migrationsagendan bör EU nu inrätta verktyg för att bättre kunna hantera migrationsflöden på medellång och lång sikt..

Det övergripande syftet är att frånga ett system, som på grund av sin utformning eller bristfällig tillämpning lägger ett oproportionerligt stort ansvar på vissa medlemsstater och främjar okontrollerade irreguljära migrationsflöden, för att istället övergå till ett rättvisare system som ger säkra och ordnade vägar till EU för tredjelandsmedborgare som är i behov av internationellt skydd eller som kan bidra till EU:s ekonomiska utveckling. EU behöver ett gediget och effektivt system för att kunna hållbart hantera framtida migration på ett sätt som är rättvist mot de mottagande länderna och EU medborgarna, tredjelandsmedborgarna samt ursprungs- och transitländer. För att systemet ska fungera bör det vara heltäckande och bygga på ansvars- och solidaritetsprinciper.

Under de senaste månaderna har viktiga framsteg gjorts för att komma till rätta med irreguljär migration och förvalta EU:s yttre gränser mer effektivt. Det är mycket viktigt att den föreslagna förordningen om Europeiska gräns- och kustbevakningen⁵ antas senast i juni så att

¹ COM(2016) 85 final.

² COM(2015) 240 final.

³ EUCO 1/16. SN 28/16.

⁴ EUCO 12/1/16.

⁵ COM(2015) 671 final.

bevakningen kan inledas under sommaren. Framsteg har även gjorts i fråga om genomförandet av handlingsplanen mot smuggling av migranter⁶ och handlingsplanen om återvändande⁷ och alla berörda byråer och medlemsstater har trappat upp arbetet på dessa områden.

Men vi kan bara minska de irreguljära migrationsflödena till och inom Europa och skydda unionens yttre gränser genom att ta ett brett och övergripande perspektiv på migrationen. Detta innebär att vi samtidigt måste öka de lagliga och säkra vägarna för att ta sig till Europa, bättre använda och tillämpa befintliga bestämmelser om laglig migration, stärka det gemensamma asylsystemet samt fortsätta att vidta åtgärder mot de bakomliggande orsakerna till migration. Om vi vill förbättra vår hantering av migrationen, måste vi stärka vår förmåga att locka till oss kunnande och kvalifikationer av det slag som kommer att behövas i framtiden, och dra nytta av migrationens fördelar genom en effektiv integration och delaktighet i mottagarlandets samhällsliv för alla – både flyktingar och migrerande arbetstagare.

Utöver övriga åtgärder enligt den europeiska migrationsagendan fastställs i det här meddelandet åtgärder som bör vidtas för en mer human, rättvis och effektiv europeisk asylpolitik samt en bättre förvaltning av politiken för laglig migration.

I. EN GEDIGEN OCH HÅLLBAR GEMENSAM ASYLPOLITIK

I.1 Inneboende svagheter i det gemensamma europeiska asylsystemet som visar sig vid migrationskriser

Det storskaliga och okontrollerade inflödet av migranter och asylsökande under 2015 har belastat inte bara många medlemsstaters asylsystem, utan även det gemensamma europeiska asylsystemet i dess helhet. Det gemensamma asylsystemet består av en rättslig ram som omfattar alla aspekter på asylförfarandet och ett stödorgan, Europeiska stödkontoret för asylfrågor, som ska hjälpa till med genomförandet av den rättsliga ramen och underlätta det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna. Krisen har ådagalagt brister i systemets utformning och genomförande, i synnerhet brister i det så kallade Dublinarrangemanget.

I Dublinförordningen⁸ fastställs kriterier och system för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd. De som ansöker om eller har

⁶ COM(2015) 285 final.

⁷ COM(2015) 668 final.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, EUT L 180, 29.6.2013, s. 31. Förenade kungariket och Irland är bundna av denna förordning sedan de anmält sin avsikt att delta i antagandet och tillämpningen av den förordningen på grundval av protokoll 21 till fördragen. Dessa medlemsstaters hållning till eventuella ändringar i denna förordning fastställs i protokoll 21. Denmark applies the Dublin Regulation on the basis of an international agreement (OJ L 66, 8.3.2006 p.38). I enlighet med artikel 3 i avtalet ska landet till kommissionen anmäla sitt beslut om huruvida landet har för avsikt att genomföra eventuella ändringar i den förordningen eller ej.

beviljats internationellt skydd har inte rätt att välja i vilken medlemsstat de ska bosätta sig. Om den medlemsstat där asylansökan lämnas in inte har ansvaret för att pröva ansökan ska personen överföras till den ansvariga medlemsstaten.

Dublinsystemet utformades inte för att garantera en hållbar fördelning av ansvaret för asylansökningar över hela EU, och denna brist har tydliggjorts av den pågående krisen. I praktiken är huvudkriteriet för att avgöra vilken medlemsstat som ska pröva en asylansökan till vilket land den irreguljära inresan gjorts. Tanken bakom kriteriet var att koppla samman landets ansvar för asylansökningar med skyldigheten att skydda de yttre gränserna. Men möjligheterna att faktiskt kunna kontrollera irreguljära inresor vid de yttre gränserna är i viss mån beroende av samarbetet med tredjeland. Senare års erfarenheter har vidare visat att det nuvarande systemet, särskilt vid kraftiga inflöden längs vissa migrationsrutter, lägger det rättsliga ansvaret för majoriteten av asylansökningarna på ett fåtal enskilda medlemsstater, vilket är en situation som skulle innebära svårigheter för vilket land som helst. Detta är också en delförklaring till att man på senare år allt oftare bortsett från EU-bestämmelserna. Migranter vägrar ofta att lämna in asylansökan eller att identifiera sig i första inreselandet, utan reser vidare till den medlemsstat där de önskar bosätta sig och ansöker om asyl där. Sådan sekundär förflyttning har lett till att många asylansökningar görs i andra medlemsstater än första inreseland, vilket i sin tur lett till att flera medlemsstater återinfört gränskontroller vid de inre gränserna för att hantera inflödet.

Redan före den pågående krisen förekom dock allvarliga brister i tillämpningen av Dublinförordningen. Därför är det mycket troligt att nuvarande system inte skulle kunna motstå ett fortsatt migrationstryck, även om alla medlemsstater började tillämpa gällande bestämmelser strikt och verkkningsfullt, och även om ytterligare åtgärder vidtogs för att förebygga sekundär förflyttning.⁹ Bland annat förekommer problem med att bevisa eller godta bevis för vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan, vilket leder till att begäran om överföring av asylsökande allt oftare avvisas. Även när medlemsstaterna godtar överföring av asylsökande, leder detta bara i cirka en fjärdedel av fallen till att personen faktiskt överförs, och efter överföring är det vanligt med sekundär förflyttning tillbaka till den överförande medlemsstaten. Systemets effektivitet undergrävs vidare av gällande bestämmelser som innebär att ansvaret för att pröva asylansökan efter en viss tid övergår till en annan medlemsstat. Om en asylsökande lyckas hålla sig undan tillräckligt länge i en medlemsstat utan att överföras tillbaka till det land som ska pröva ansökan, övergår ansvaret så småningom på den medlemsstat där personen befinner sig.

Ett annat problem som hindrar Dublinsystemet från att fungera väl är svårigheterna att överföra asylsökande till medlemsstater som har systematiska problem med viktiga delar av asyلفörfarandet eller mottagningsvillkoren. Att inga överföringar enligt Dublinsystemet gjorts till Grekland sedan 2011 har visat sig vara ett särskilt stort problem med systemet, i synnerhet med tanke på det stora antal migranter som anlänt till Grekland under de senaste månaderna.¹⁰

⁹ Detta har bekräftats av både en extern utvärdering av genomförandet av förordning (EU) nr 604/2013 (Dublin III-förordningen) och en utvärderingsrapport som finns tillgängliga här: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.

¹⁰ Den 10 februari 2016 antog kommissionen en rekommendation [C(2016) 871 final] riktad till Republiken Grekland om brådskande åtgärder som Grekland ska vidta så att överföringar enligt förordning (EU) nr 604/2013 kan återupptas.

Inom det gemensamma asylsystemet förekommer också olika behandling av asylsökande, bland annat avseende handlingstiden och mottagningsvillkoren, vilket i sin tur främjar sekundär förflyttning. Skillnaderna beror delvis på den handlingsfrihet som medges i det gällande direktivet om asylförfaranden¹¹ och direktivet om mottagningsvillkor¹². Kvalifikationsdirektivet¹³ fastställer normer för erkännande av skyddsbehov och det skydd som ska beviljas på EU-nivå, men i praktiken varierar erkännandet av skyddsbehov – ibland väsentligt – mellan olika medlemsstater¹⁴. Det brister även i konsekvens när det gäller beslut att bevilja sökande från vissa ursprungsländer antingen flyktingstatus (som ska beviljas personer som flyr från förföljelse) eller subsidiärt skydd (som ska beviljas personer som flyr från risk för allvarlig skada, däribland väpnade konflikter). Dessa skillnader främjar sekundär förflyttning, men det gör också avvikelser i fråga om uppehållstillståndens giltighetstid, tillträdet till det sociala skyddsnetet och rätten till familjeåterförening.

EU har ett av de säkraste och mest generösa asylsystemen i världen och beviljat internationellt skydd i EU:s medlemsstater har i praktiken nästan alltid lett till permanent bosättning i EU, även om det ursprungliga och huvudsakliga syftet var att bevilja skydd bara under den tid risken för förföljelse eller allvarlig skada kvarstod. När förhållandena i ursprungsländerna eller den sökandes situation förändrats behövs skyddet inte längre. Men trots att kvalifikationsdirektivet innehåller bestämmelser om återkallande av skyddsstatus används de idag inte systematiskt i praktiken.

Med utgångspunkt i de omedelbara prioriteringar som fastställdes i den europeiska migrationsagendan har kommissionen vidtagit ekonomiska, rättsliga¹⁵ och operativa åtgärder för att stärka bestämmelserna i det gemensamma asylsystemet i enlighet med meddelandet av den 10 februari 2016. Kommissionen lade i synnerhet fram två förslag till tillfälliga omplaceringsmekanismer i nödsituationer, vilka antogs i september, och som gör det möjligt att överföra ansvaret för att pröva vissa asylansökningar från Italien och Grekland till andra medlemsstater.

Det är av största vikt att dessa åtgärder genomförs snarast och till fullo för att bemöta de omedelbart förestående utmaningarna. Genom samordnade åtgärder från alla medlemsstaters sida måste unionen, med fullt stöd från kommissionen samt EU:s organ och byråer, åstadkomma en korrekt tillämpning av det befintliga rättsliga regelverket för att befästa stabiliteten och ordningen i det gemensamma europeiska asylsystemet. Samtidigt bör EU lära av den pågående krisen och börja vidta åtgärder för att avhjälpa de inneboende bristerna på längre sikt. Därför behövs åtgärder för att införa ett humant, rättvist och effektivt system för framtiden.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, EUT L 180, 29.6.2013, s. 249.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, EUT L 180, 29.6.2013, s. 96.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 20.12.2011, s. 9).

¹⁴ Mellan exempelvis januari och september 2015 varierade antalet beviljade asylansökningar för afghanska sökande från nära 100 % i Italien till 5,88 % i Bulgarien.

¹⁵ Den 10 februari 2016 utfärdade Europeiska kommissionen motiverade yttranden i nio överträdelseförfaranden mot medlemsstater som inte hade införlivat direktiv som ingår i det gemensamma europeiska asylsystemet.

I.2 Avhjälpa strukturella brister: fem prioriterade frågor

Kommissionen anser att det finns fem prioriterade områden där det behövs strukturella förbättringar av det gemensamma asylsystemet.

Prioriteringar

a) Inrätta ett hållbart och rättvist system för att avgöra vilken medlemsstat som ansvarar för att pröva asylansökan

Syfte En anpassning av det gemensamma asylsystemet så att det kan hantera ett stort antal asylsökande eller flyktingar som reser in på vissa platser och säkerställa god solidaritet och ett jämnt ansvarstagande mellan medlemsstaterna genom en rättvis fördelning av asylsökande.

Åtgärder: Kommissionen kommer att föreslå en ändring av Dublinförordningen genom att antingen anpassa och komplettera den med en rättvis korrigeringsmekanism eller ett nytt system med en fördelningsnyckel.

b) Förstärka Eurodacsystemet

Syfte Underlätta tillämpningen av Dublinförordningen och stödja insatserna mot irreguljär migration.

Åtgärder: Kommissionen kommer att föreslå en anpassning av Eurodacsystemet till ändringarna av Dublinsystemet för att utvidga tillämpningen till andra frågor än asyl.

c) Åstadkomma mer konsekvens i EU:s asylsystem

Syfte Stärka och ytterligare harmonisera bestämmelserna i det gemensamma asylsystemet för att säkerställa en mer jämlik behandling inom hela EU och minska faktorer som i otillbörlig grad verkar som pullfaktorer till EU.

Åtgärder: Kommissionen kommer att föreslå en ny förordning om inrättande av ett enda gemensamt asylförfarande inom hela EU som ska ersätta direktivet om asylförfaranden, en ny förordning om kvalifikationer som ska ersätta direktivet om kvalifikationer och riktade förändringar av direktivet om mottagningsvillkor.

d) Förebygga sekundär förflyttning inom EU

Syfte Se till att Dublinsystemets funktion inte störs av missbruk eller så kallad asylshopping från personer som söker eller beviljats internationellt skydd.

Åtgärder: Kommissionen kommer även att överväga skärpta processuella åtgärder i förslagen till förordning om asyl respektive förordning om kvalifikationer samt direktivet om mottagningsvillkor, så att man kan förebygga och sanktionera otillåten sekundär förflyttning till andra medlemsstater.

e) Ett nytt uppdrag för EU:s stödkontor för asylfrågor

Syfte Göra det lättare att tillämpa det gemensamma asylsystemet och det omarbetade Dublinsystemet för fördelning, vidta riktade åtgärder på viktiga områden och uppnå en mer harmoniserad bedömning av skyddsbehovet i de olika medlemsstaterna.

Åtgärder: Kommissionen kommer att föreslå att man ändrar uppdraget för Europeiska stödkontoret för asylfrågor, för att ge kontoret en ny roll i genomförandet av politiken samt en starkare operativ roll med tillräckliga ekonomiska resurser och rättsliga medel för detta syfte.

a) Ett hållbart och rättvist system för att avgöra vilken medlemsstat som ansvarar för att pröva asylansökan

Dublinförordningen fastställer kriterier och system för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd. Syftet är att ge asylsökande snabb tillgång till asyلفörfarandet och saklig prövning av asylansökan av en enda och tydligt angiven ansvarig medlemsstat. Dessa mål är även fortsättningsvis relevanta. Alternativet – dvs. att låta den asylsökande välja vilken medlemsstat som ska pröva ansökan – skulle fungera som en pullfaktor, även om medlemsstaterna erbjöd exakt lika förutsättningarnär det gäller mottagningsvillkoren och prövningen. Det skulle också undergräva solidariteten och en rättvis fördelning av ansvaret. Behovet av sådana kriterier och system förutses i fördraget.

Kommissionen har för avsikt att prioritera ett förslag till reform av Dublinsystemet. Just nu kan två alternativ till omarbetning av ansvarsfördelningen enligt Dublinsystemet övervägas. Enligt båda alternativen ska det första inreselandet identifiera, registrera och ta fingeravtryck av alla migranter samt avvisa de som inte är i behov av skydd. Som ett ytterligare uttryck för solidaritet kan EU-finansiering i båda fallen komma att behövas. Eftersom båda alternativen är utformade för att hantera situationer med stort inflöde av migranter kan man även överväga att återkalla direktivet om tillfälligt skydd¹⁶.

- *Alternativ 1: Komplettera dagens system med en rättvis korrektionsmekanism*

Detta alternativ innebär att dagens kriterier för ansvarsfördelningen huvudsakligen bebehålls, men att systemet kompletteras med en rättvis korrektionsmekanism som bygger på en fördelningsnyckel och som gör det möjligt att under vissa omständigheter justera fördelningen. Genom detta alternativ behålls kopplingen mellan ansvaret för asylansökningar och medlemsstaternas skyldighet att skydda de yttre gränserna, men det blir möjligt att hantera stora inflöden till enskilda medlemsstater mer effektivt och öka rättvisan mellan medlemsstaterna. Korrektionsmekanismen skulle kunna kombineras med ändringar av Dublinförordningen för att effektivisera förfarandena, i synnerhet genom att stryka bestämmelserna om att ansvaret i vissa fall kan övergå på annat land.

Den kompletterande korrektionsmekanismen skulle kunna utgå från den omplaceringsmekanism som föreslogs av kommissionen i september förra året¹⁷ och som är avsedd att användas i krissituationer som äventyrar tillämpningen av Dublinförordningen på grund av ett kraftigt migrationstryck som kännetecknas av en oproportionerligt stor tillströmning av tredjelandsmedborgare, vilket medför hög belastning på medlemsstatens asylsystem. Man kan även överväga om den kompletterade mekanismen ska få användas först när man begärt operativt stöd vid de yttre gränserna från den framtida Europeiska gräns- och kustbevakningen¹⁸.

För att effektivt hjälpa medlemsstaterna med stora inflöden av migranter kan man överväga att justera den kompletterande mekanism som kommissionen föreslog förra året. För att avhjälpa väsentlig snedfördelning mellan medlemsstaterna, kan man i synnerhet överväga

¹⁶ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001, EGT L 212, 7.8.2001. Detta instrument avseende EU:s asylpolitik är avsett att användas vid massiv tillströmning av fördrivna personer men har aldrig använts, huvudsakligen beroende på avsaknaden av en inbyggd solidaritetsmekanism för en rättvis fördelning av ansvaret mellan medlemsstaterna.

¹⁷ COM (2015) 450 final.

¹⁸ COM(2015) 671 final.

omplacering när ett i förväg fastställt antal asylansökningar lämnats in i en given medlemsstat. Man skulle till exempel kunna tillgripa omplacering först när antalet asylansökningar i en viss medlemsstat är väsentligt högre än om ansökningarna skulle fördelas mellan EU:s medlemsstater enligt vissa objektiva kriterier. En annan justering kan göra det möjligt att omplacera sökande med rimliga utsikter att beviljas internationellt skydd¹⁹, och inte bara medborgare i länder där minst 75 procent av ansökningarna lett till beviljande.

- *Alternativ 2: Ett nytt system för att fördela asylansökningar inom EU med hjälp av en fördelningsnyckel*

Ett nytt system för att fördela asylansökningar inom EU skulle innebära att ansvaret för att pröva asylansökan inte längre systematiskt kopplas till första ansökningsland eller första inreseland. Istället skulle ansvaret huvudsakligen spridas enligt en fördelningsnyckel som bygger på medlemsstaternas relativa storlek, välstånd och absorptionsförmåga²⁰. Detta skulle medföra en grundläggande förändring i dagens system. Men precis som idag skulle vissa kriterier – främst familjeanknytning eller beroendeförhållanden, barnets bästa samt innehav av visering eller uppehållstillstånd – medge undantag från fördelningsnyckeln som därmed inte skulle beröras av fördelningen mellan medlemsstaterna enligt fördelningsnyckeln. När man väl fastställt vilken medlemsstat som är ansvarig skulle denna medlemsstat vara ensam ansvarig för att pröva asylansökan, vilket därigenom skulle motverka sekundär förflyttning, korta handläggningstiden och effektivisera förfarandet.

Till skillnad från alternativ 1 innebär detta alternativ att de flesta sökande direkt skulle placeras i en annan medlemsstat enligt fördelningsnyckeln när de lämnar in en asylansökan någonstans inom EU. Första ansökningsland skulle dock även fortsättningsvis bära ansvaret för att pröva asylansökningar som lämnas in av visa sökande, till exempel från sådana länder som av EU betraktas som säkra ursprungsländer, så att de snabbt kan återsändas och man därmed behåller kopplingen till medlemsstaternas skyldigheter att skydda de yttre gränserna. Olika varianter på alternativet är tänkbara, för att öka eller minska kraven på att den medlemsstat som är första ansökningsland ska kontrollera om undantagskriterierna är tillämpliga, t.ex. om sökanden har familjeanknytning till en annan medlemsstat. Man skulle kunna tänka sig att kontrollen ska utföras av den medlemsstat där ansökan lämnas in. Man kan också tänka sig att kontrollen ska utföras i den medlemsstat som tilldelats ansvaret enligt fördelningsnyckeln.

- *Långsiktigt perspektiv*

Såsom redan framhållits i den europeiska migrationsagendan kan man på längre sikt överväga att överföra ansvaret för att pröva asylansökningar från nationell nivå till EU-nivå, t.ex. genom att göra om Europeiska stödkontoret för asylfrågor till ett beslutsfattande organ på EU-nivå för asylärenden i första instans, med nationella kontor i alla medlemsstater, och inrätta en struktur för överklagande på EU-nivå. Denna metod skulle göra medlemsstaterna

¹⁹ Till exempel alla sökande som inte kommer från ett sådant land som av EU betraktas som säkert ursprungsländ.

²⁰ Fördelningsnyckeln skulle kunna utformas enligt den metod som används för gällande och föreslagna omplaceringssystem, men skulle även kunna följa en annan utformning, särskilt i fråga om sådana kriterier som antalet redan etablerade flyktingar i medlemsstaten, arbetslöshetsnivån och de ansträngningar som görs med avseende på vidarebosättning.

ansvariga för mottagningen av asylsökande och personer som tillerkänts flyktingstatus, vilka skulle placeras i landet med hjälp av den ovan beskrivna fördelningsnyckeln.

Metoden skulle ge ett enda centraliserat beslutsförfarande i första och andra instans, vilket skulle medföra en fullständig harmonisering av förfarandena och en konsekvent bedömning av skyddsbehovet på EU-nivå. Placeringen av asylsökande i medlemsstaterna enligt fördelningsnyckeln skulle samtidigt säkerställa en rättvis fördelning av ansvaret för omhändertagandet av dem. Förutom att alternativet kräver omfattande förändringar av institutionerna skulle det även kräva väsentliga resurser för att dessa nya EU-organ för asylprövning skulle kunna hantera det mycket stora antalet ansökningar som i dagsläget tas emot av medlemsstaternas myndigheter²¹. En så radikal lösning är därmed svår att tänka sig på kort eller medellång sikt.

b) Förstärka Eurodacsystemet

Eurodacsystemet och de fingeravtryck som lagras i den databasen används av medlemsstaterna i samband med tillämpningen av Dublinförordningen, för att kontrollera om en person som ansöker om internationellt skydd eller en irreguljär migrant redan vistats i en annan medlemsstat. Kommissionen kommer att föreslå att Eurodacsystemet anpassas till förändringarna i Dublinsystemet, för att se till att de fingeravtryck som behövs för att bevissystemet ska fungera finns tillgängliga.

Att utvidga Eurodacsystemet till att omfatta andra frågor än asyl är viktigt även med tanke på medlemsstaternas svårigheter att få effektiv kontroll över de irreguljära inresorna vid de yttre gränserna och därpå följande förflyttningar. Eurodac kan användas för att väsentligt öka medlemsstaternas möjligheter att spåra irreguljära migranter inom EU genom att lagra fingeravtryck i alla kategorier och göra jämförelser med alla lagrade uppgifter.

Kommissionen kommer att föreslå att tillämpningsområdet för Eurodac utvidgas som en hjälp i kampen mot irreguljär migration genom att systemet får användas för att underlätta återsändande av irreguljära migranter. Därmed kan Eurodac bli ett verktyg som kan påskynda identifiering och utfärdande av nya resehandlingar för migranter, underlätta bedömningen av risken för att personen avviker vilket i sin tur skulle påskynda och effektivisera förfarandena för återsändande och återtagande.

Såsom framhålls i kommissionens meddelande om starkare och smartare informationssystem för gränser och säkerhet²² kommer kommissionen även i samband med den övergripande utvärderingen av dagens system att kartlägga brister som måste avhjälpas på längre sikt genom att man utvecklar vissa tekniska funktioner i systemet, däribland möjligheten att använda biometrisk uppgifter inom ramen för normerna för skydd av personuppgifter.

c) Mer konsekvens och ett verkligt gemensamt asylsystem inom EU

Generellt kommer kommissionen att föreslå en omfattande harmonisering av förfarandena inom EU genom att omarbete det gällande direktivet om asylförfaranden till en **ny förordning om inrättande av ett enda gemensamt asylförfarande inom EU** som ska ersätta dagens olika arrangemang i medlemsstaterna, och därigenom minska incitamenten att

²¹ År 2015 lämnades 1,3 miljoner asylansökningar in i EU.

²² COM(2016) 205 final.

flytta till och inom EU. Efter samråd med medlemsstaterna och berörda aktörer har kommissionen för avsikt att föreslå nya bestämmelser, som ska ersätta dagens bestämmelser som ger viss handlingsmarginal, i frågor som är centrala för asylförfarandet däribland bestämmelserna om möjligheterna till prövning, förfaranden vid gränsen och påskyndade förfaranden, behandlingen av senare ansökningar och rätten att stanna på territoriet. Ett viktigt inslag i ett sådant gemensamt asylförfarande är harmoniseringen av prövningstiden, både i första och andra instans.

En kritisk aspekt på ett sådant gemensamt system är bedömningen av säkra ursprungsländer. I september 2015 lade kommissionen fram ett förslag till förordning om inrättande av en gemensam EU-förteckning över säkra ursprungsländer²³ för att underlätta snabb handläggning av ansökningar från personer från sådana länder. Det är viktigt att förordningen antas utan dröjsmål av Europaparlamentet och rådet. Syftet är att inrätta en på EU-nivå helt harmoniserad förteckning över säkra ursprungsländer som bygger på kommissionens förslag och prioriterar tredjeländer, från vilka en stor andel av de sökande kommer. Kommissionen har vidare för avsikt att föreslå en harmonisering av de processrättsliga följderna av att man använder förteckningen över säkra ursprungsländer och undanröja den nuvarande möjligheten att välja att använda förteckningen eller ej.

Systemet med säkra ursprungsländer gör det möjligt att vägra pröva vissa ansökningar därför att skydd kan ges i tredjeland. Kommissionen uppmanade i sitt meddelande av den 10 februari 2016 alla medlemsstater att i sin nationella lagstiftning införa dessa bestämmelser och krav på att de ska användas. Kommissionen har även för avsikt att föreslå en mer harmoniserad EU-användning – med full hänsyn till de internationella förpliktelserna enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och Genèvekonventionen – för att se till att den tillämpas på samma sätt i alla medlemsstater och för att inrätta ett system för antagande av en EU-förteckning över säkra ursprungsländer.

Det är vidare viktigt att sökande får den typ av skydd de har rätt till (flyktingstatus eller subsidiärt skydd), men bara under den tid skydd behövs, och att man ger dem en harmoniserad uppsättning rättigheter, med full hänsyn till Genèvekonventionen och Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Kommissionen har därför för avsikt att, efter att ha hört medlemsstaterna, föreslå att **dagens kvalifikationsdirektiv ersätts med en förordning som fastställer gemensamma förfaranderegler och vilka rättigheter som ska erbjudas personer som beviljas internationellt skydd**. Vissa av de rättigheter som ska beviljas kan motsvara de som i varje medlemsstat beviljas andra tredjelandsmedborgare eller landets egna medborgare. Kommissionen kommer dock att noggrant undersöka behovet av att anpassa nivån på rättigheterna, med full hänsyn till de grundläggande rättigheterna och internationella normer, för att minska både onödiga pullfaktorer och sekundär förflyttning. Kommissionen har även för avsikt att förtydliga skillnaden mellan flyktingstatus och subsidiärt skydd och ytterligare differentiera de olika rättigheter som följer av respektive status.

Dessutom kommer åtgärder att föreslås i förordningen för att se till att systematiska och regelbundna kontroller görs, åtminstone under de närmaste åren efter det att skyddsstatus beviljats, och att man innan personen beviljas varaktig bosättning eller innan uppehållstillståndet förnyas kontrollerar om det fortfarande föreligger skäl att bevilja skydd

²³ COM(2015) 240 final.

med tanke på situationen i ursprungslandet och de personliga omständigheterna. Det är idag få medlemsstater som har ett sådant system för regelbunden omprövning av beviljat skydd. Eftersom denna status i sig är av mer tillfällig karaktär, kan en regelbunden omprövning av möjligheterna att återkalla subsidiärt skydd övervägas.

Det kommer även att läggas förslag om mer harmoniserade bestämmelser om id-handlingar för personer som beviljats internationellt skydd. På längre sikt kan andra initiativ tas för att utveckla det ömsesidiga erkännandet av skyddsstatus som beviljats i de olika medlemsstaterna, vilket kan ligga till grund för en ram för överföring av skyddsstatus.

Förändringar i direktivet om mottagningsvillkor²⁴ kommer också att föreslås efter samråd med medlemsstaterna för att i största möjliga grad öka harmoniseringen mellan medlemsstaterna. Det är av yttersta vikt att ytterligare harmonisera behandlingen av asylsökande inom hela EU, inte bara för att garantera en human behandling utan även för att minska incitamenten att ta sig till Europa eller förflytta sig till andra EU-länder. I ett första steg har kommissionen uppmanat Europeiska stödkontoret för asylfrågor att utveckla gemensamma tekniska normer och vägledning för medlemsstaternas mottagningssystem i samarbete med ett nyligen inrättat nätverk för EU:s asyl- och mottagningsmyndigheter samt Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter. Dessa nya normer kommer även att tjäna som riktmärke för att underlätta kontroll.

d) Förebygga sekundär förflyttning inom EU

Kommissionen har för avsikt att föreslå en rad åtgärder inom hela asylregelverket för att inte systemets funktion ska störas av att asylsökande och personer som beviljats internationellt skydd sekundärt förflyttar sig till den medlemsstat de själva vill.

Proportionerliga påföljder bör tillämpas om en sökande inte stannar kvar i den medlemsstat som ansvarar för att pröva ansökan. Andra medlemsstater bör åläggas att sända tillbaka asylsökande som avvikit från den ansvariga medlemsstaten för påskyndad prövning utan rätt att stanna kvar på territoriet efter överklagande, utan hinder av principen om *non-refoulement* och rätten till ett effektivt rättsmedel. Sökande som redan tidigare har avvikit eller kan komma att avvika bör åläggas att stanna inom ett väl avgränsat område inom medlemsstaten eller vid behov tas i förvar. Om möjligt kan den materiella mottagningen endast tillhandahållas in natura. Vidare kan man vidareutveckla och skärpa befintliga bestämmelser i regelverket som kopplar det faktum att ansökan inte lämnats in så snart som möjligt, trots att möjligheten funnits, till prövningen av ansökans trovärdighet. Detta skulle därmed kunna leda till att det faktum att personen utan tillstånd lämnat den ansvariga medlemsstaten vägs in i prövningen av asylansökan.

För att förhindra sekundär förflyttning av personer som beviljats internationellt skydd kommer bestämmelserna om tillhandahållande av information, samarbete och rapportering i kvalifikationsdirektivet att skärpas (liksom för asylsökande). Det ska tydligt fastställas att flyktingar bara har rättigheter och skyldigheter i den medlemsstat som beviljat skydd och där de måste stanna kvar. Därtill kommer Dublinförordningen att ändras för att ålägga medlemsstater att återta personer som beviljats internationellt skydd och som är skyldiga att

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, EUT L 180, 29.6.2013, s. 96.

stanna kvar i den medlemsstat som beviljat skyddet. Att en person utan tillstånd lämnat den medlemsstaten, skulle kunna ligga till grund för en omprövning av det beviljade skyddet.

Med full hänsyn till kraven i stadgan om de grundläggande rättigheterna kommer alla rättigheter som följer av asylförfarandet, däribland de materiella mottagningsvillkoren, att underställas krav på registrering, lämnade av fingeravtryck, närvaro och vistelse i den ansvariga medlemsstaten. Bestämmelserna om att informera sökande om deras skyldighet att lämna in asylansökan så snart som möjligt efter ankomsten till EU:s samt skyldigheten att stanna kvar i den ansvariga medlemsstaten kommer att skärpas. Bestämmelserna om de sökandes skyldighet att samarbeta med och rapportera till myndigheterna kommer också att skärpas och särskilda åtgärder kommer att vidtas för att hantera sökande som löper stor risk att avvika, däribland påskyndad prövning. Vidare kommer förslag att läggas om gemensamma EU-bestämmelser om vilka handlingar som ska utfärdas till asylsökande för att de ska kunna styrka sin identitet och för att tydliggöra att de i princip inte har rätt att flytta till en annan medlemsstat. Medlemsstaterna kan behålla möjligheten att förse sökande med resehandlingar när tvingande humanitära skäl kräver deras närvaro i en annan medlemsstat, men de rättsliga bestämmelserna bör förtydligas för att se till att resehandlingar inte utfärdas annat än i dessa undantagsfall.

Direktivet om varaktig bosättning²⁵ kommer också att ändras på så sätt att den femårsperiod efter vilken personer som beviljats internationellt skydd kan omfattas av bestämmelserna om varaktig bosättning börjar löpa på nytt varje gång personen utan tillåtelse lämnar den medlemsstat som beviljat skyddet.

Generellt bör medlemsstaterna föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för otillåten sekundär förflyttning.

e) Ett nytt uppdrag för EU:s stödkontor för asylfrågor

Kommissionen kommer att föreslå att man ger Europeiska stödkontoret för asylfrågor ett starkare mandat med en ny uppgift i fråga om att **genomföra politiken och en starkare operativ roll** för att **främja ett välfungerande gemensamt asylsystem**.

I nära samarbete med kommissionen och utan hinder av dess roll i egenskap av fördragets väktare skulle stödkontoret ansvara för en **särskild utvärdering** av huruvida medlemsstaterna efterlever de normer inom asylområdet som är särskilt viktiga för att Dublinsystemet ska fungera, i synnerhet med avseende på mottagningsvillkor, tillgång till asylförfarandet och rättssäkerheten. Detta förutsätter att situationen i alla medlemsstater kontrolleras och förslag till åtgärder som bör vidtas av medlemsstaterna för att avhjälpa befintliga brister. Om en enskild medlemsstats åtgärder inte är tillräckliga för att hantera situationen ska stödkontoret kunna ingripa och lämna ytterligare bistånd. Åtgärder kan även krävas om den berörda medlemsstaten inte vidtar lämpliga åtgärder, för att i möjligaste mån undvika att ge medlemsstater eller asylsökande incitament att inte följa bestämmelserna. Om stödkontoret efter en motiverad bedömning av situationen konstaterar att inga åtgärder eller otillräckliga åtgärder vidtagits av den berörda medlemsstaten skulle kommissionen ha befogenhet att genom genomförandeakter föreskriva operativa åtgärder som ska vidtas av medlemsstaten, med utgångspunkt i stödkontorets rekommendationer.

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd, EUT L 132, 19.5.2011, s. 1.

En annan av stödkontorets uppgifter skulle vara att **säkerställa en mer harmoniserad bedömning av ansökningar om internationellt skydd inom hela EU** med utgångspunkt i kriterierna i kvalifikationsdirektivet. Syftet är att hantera dagens skillnader i fråga om beviljande genom att efter en gemensam analys utfärda detaljerade och regelbundet uppdaterade riktlinjer för hur asylansökningar från vissa ursprungsländer bör hanteras, utan att detta föregriper en individuell prövning av varje ansökan. Riktlinjerna skulle antas av styrelsen och användas av medlemsstaterna. Ett rapporteringssystem skulle göra det lättare att bedöma om stödkontorets riktlinjer används i praktiken i medlemsstaterna. Med stöd från kommissionen och det nederländska ordförandeskapet håller Europeiska stödkontoret för asylfrågor just nu på att förbereda insatsen genom att samordna det arbete som medlemsstaternas experter bedriver för att ta fram gemensamma riktlinjer för bedömning av afghanska asylansökningar. Ett system för revision av ärenden skulle dessutom inrättas för att bevaka kvaliteten på medlemsstaternas beslut i asylärenden, däribland i vilken mån riktlinjerna följs.

Stödkontoret skulle även få ansvar för att samla in bevis för huruvida tredjeland uppfyller kriterierna för att betraktas som säkert tredjeland eller säkert ursprungsland och skulle kunna avge yttranden till kommissionen i syfte att harmonisera bedömningen.

Det är också naturligt att låta stödkontoret ansvara för **handläggningen av fördelningsmekanismen** inom ramen för ett reformerat Dublinsystem, oavsett vilket alternativ som väljs. Detta skulle innebära att man använder en fördelningsnyckel för placering av asylsökande i de olika medlemsstaterna, utan någon bedömning från stödkontorets sida.

På samma sätt som i förslaget om Europeiska gräns- och kustbevakningen skulle stödkontoret få ingripa, även på eget initiativ, för att stötta medlemsstater som inte vidtagit nödvändiga avhjälpande åtgärder eller som står inför **en nödsituation**. Stödkontorets ingripande skulle särskilt bestå i hjälp med ärendehantering och mottagningsrelaterat stöd. Sådana ingripanden skulle vara nära kopplade till Europeiska gräns- och kustbevakningens interventioner och skulle i många fall utlösas av samma faktorer. Stödkontoret bör ha tillgång till en snabbreserv med experter som medlemsstaterna skulle tillhandahålla. Experterna bör kunna stationeras ut snabbt när det finns behov av att vidta nödåtgärder.

Byrån måste få tillräckliga **ekonomiska och rättsliga resurser** för att effektivt kunna axla sitt utvidgade mandat, däribland krisförebyggande och krishantering. De åtgärder som vidtas av Europeiska stödkontoret för asylfrågor bör helt samordnas med andra stödåtgärder som kan lämnas till medlemsstater som står under särskilt tryck, till exempel enligt det nya system som kommissionen föreslagit för humanitärt bistånd inom EU.²⁶

II. INFÖRA OCH ÖKA MÖJLIGHETERNA TILL SÄKER OCH LAGLIG MIGRATION

En smart migrationshantering kräver inte bara en handfast politik i fråga om irreguljära migrationsströmmar samtidigt som man erbjuder skydd för de som behöver det, utan även en proaktiv politik för hållbara, insynsvänliga och tillgängliga lagliga migrationsvägar. I linje med agenda 2030 för hållbar utveckling erkänns det positiva inflytande migrationen har på en

²⁶ Förslag till rådets förordning om tillhandahållande av krisstöd inom unionen, COM(2016) 115 final.

inkluderande tillväxt och migrationens flerdimensionella aspekter, som kräver ett konsekvent och övergripande svar.

Å ena sidan behövs fler lagliga inresevägar för att ge människor som behöver internationellt skydd möjlighet att ta sig till EU på ett välordnat, hanterbart, säkert och värdigt sätt för att rädda liv samtidigt som vi minskar den irreguljära migrationen och slår undan grunden för människosmugglarnas verksamhet. Men ansvaret för det internationella skyddet bör inte bara öka inom hela EU, utan även inom det internationella samfundet eftersom detta ansvar globalt sett fördelas ojämnt.

Å andra sidan behöver EU en mer framåtsyftande politik för migrerande arbetskraft för att locka till sig kunskande och kvalifikationer som behövs för att bemöta demografiska utmaningar och kunskapsluckor, och därmed bidra till den ekonomiska tillväxten och välfärdssystemets hållbarhet. EU bör generellt ta chansen att bedöma och förbättra den övergripande rättsliga ramen för laglig migration och arbetskraftsmigration.

Såsom framhålls i meddelandet om den europeiska planeringsterminen 2016²⁷ är det mycket viktigt att faktiskt integrera tredjelandsmedborgare som lagligen uppehåller sig i EU, både med tanke på de utmaningar som på senare tid skapats av flyktingkrisen och med tanke på befintliga och kommande utmaningar i fråga om migration. Med utgångspunkt i det arbete som redan utförs på EU-nivå har kommissionen för avsikt att intensifiera insatserna för att integrera tredjelandsmedborgare, genom EU:s handlingsplan för integration. Handlingsplanen ska dra upp riktlinjer på de flesta politikområden som är relevanta för integration (t.ex. utbildning, integration på arbetsmarknaden – även via egenföretagande – social inkludering och diskrimineringsförbud) i syfte att stödja medlemsstaterna och avsätta tillgängliga EU-medel.

Slutligen måste EU stärka sitt samarbete med viktiga ursprungsländer för att åstadkomma en bättre och mer övergripande förvaltning av migration och rörlighet.

II.1. För en mer styrd hantering av skydd för flyktingar i EU – ett strukturerat system för vidarebosättning

Utvecklingen av ett strukturerat system för vidarebosättning börjar inte i ett tomrum. Kommissionen rekommenderade en EU-övergripande hållning redan när medlemsstaterna enades om att vidarebosätta 22 504 flyktingar år 2015–2016 från flyktingläger i Mellanöstern, norra Afrika och Afrikas horn, via FN:s flyktingkommissariat (UNHCR). Såsom tillkännagavs i uttalandet från medlemsstaterna och Turkiet den 18 mars²⁸ inrättas ett system för att ersätta migranternas irreguljära och farliga överfart från Turkiet till de grekiska öarna med en laglig väg för vidarebosättning från Turkiet till EU. För varje syrisk medborgare som återsänds till Turkiet kommer en annan syrisk medborgare att vidarebosättas från Turkiet till EU. För EU:s del kommer vidarebosättning enligt detta system i första hand att ske genom uppfyllande av den ovannämnda EU-övergripande hållningen enligt vilken 18 000 av de ursprungligen 22 504 platserna för vidarebosättning kvarstår. Kommissionen har föreslagit att 54 000 platser som ursprungligen var avsedda för omplacering nu även ska

²⁷ COM(2016) 95 final.

²⁸ SN 38/16.

ställas till förfogande för vidarebosättning av syriska medborgare från Turkiet till EU²⁹ om det finns ytterligare behov. Samtidigt pågår arbete i medlemsstaterna för att inrätta det humanitära mottagandet av syriska flyktingar som för närvarande befinner sig i Turkiet. Det nya systemet kommer att tas i bruk när de irreguljära överfarterna mellan Turkiet och EU upphört eller åtminstone väsentligt och hållbart avtagit. EU:s medlemsstater kommer att delta i systemet på frivillig grund.

Med utgångspunkt i de befintliga förslagen kommer kommissionen att lägga fram ett **förslag om rättslig ram för EU:s vidarebosättningspolitik** med en gemensam hållning i fråga om säker och laglig ankomst till EU för personer som behöver skydd. Förslaget ska inrätta en horisontell mekanism för att inleda målriktade initiativ till vidarebosättning, genom gemensamma EU bestämmelser om mottagande och fördelning, vilken status som ska beviljas vidarebosatta personer, ekonomiskt stöd samt åtgärder för att motverka sekundär förflyttning. Dessa EU-förslag kan ha allmän tillämpning, inriktas på att öka vidarebosättningen globalt, eller på att underlätta vidarebosättning från ett särskilt tredjeland eller en viss region, eventuellt kopplat till vissa krav på effektivt samarbete om migrationshantering (t.ex. en minskning av antalet personer som spontant anländer till EU:s medlemsstater, avtal om eller förbättringar av tillämpningen av återtagandavtal). Mekanismen skulle kunna aktiveras genom genomförandeakter som antas enligt objektivt fastställda kriterier (t.ex. de vidarebosättningsmål som fastställts av FN:s flyktingkommissariat, UNHCR).

EU:s vidarebosättningspolitik bör ha det övergripande målet att se till att unionen tar sin rättvisa del av det globala ansvaret för att erbjuda världens flyktingar en säker tillflykt. Detta är ett delat ansvar för det internationella samfundet och kan bara hanteras på ett lämpligt och hållbart sätt genom samordnade och beslutsamma åtgärder av alla internationella aktörer. I sammanhanget bör EU öka sitt stöd till och deltagande i internationella initiativ som syftar till att hantera globala utmaningar i fråga om migration och flyktingar, såsom UNHCR:s globala vidarebosättningsprogram,³⁰ men bör också verka för mer utfästelser i andra internationella sammanhang, däribland G20. Därför behöver EU ett strukturerat gemensamt system för att mer systematiskt samla de europeiska vidarebosättningsansträngningarna. Därmed kan EU föregå med gott exempel och ge ett konkret och tydligt uttryck för den europeiska solidariteten i det internationella samfundet.

Medlemsstaterna bör även överväga andra sätt att öka de lagliga inresemöjligheterna för människor som behöver internationellt skydd. Flyktingspecifika system, såsom vidarebosättning och inresetillstånd av humanitära skäl, bör kompletteras genom att befintliga system för reguljär inresa för allmänna kategorier såsom studerande, forskare eller arbetstagare i högre grad öppnas för flyktingar och redan föreliggande förslag bör få fullt stöd. Andra initiativ såsom **privata sponsorsåtaganden**, där kostnaderna för åtagandet och bosättning av personer som behöver skydd kan få stöd från privata grupper eller organisationer, kan också spela en viktig roll för att öka de olika möjligheterna till laglig inresa. Privata sponsorsåtaganden kan ta sig olika uttryck, utformas som stipendier till studerande och akademiker eller som integrationsstöd till förmån för familjemedlemmar med en referensperson. Privata sponsorsåtaganden är inte bara ett sätt att öka de olika

²⁹ COM(2016) 171 final.

³⁰ Särskilt UNHCR:s högnivåmöte "Global Responsibility Sharing through Pathways for Admission of Syrian Refugees" i Genève den 30 mars 2016, det allra första världstoppmötet om humanitära frågor i Istanbul den 23–24 maj 2016 samt FN:s generalförsamlings toppmöte om stora flykting- och migrantströmmor som hölls i New York den 19 september 2016.

möjligheterna till laglig inresa utan bidrar även till att öka allmänhetens medvetenhet om frågorna och stöd för flyktingar, vilket ger en mer välkomnande miljö eftersom det är vanligt att olika lokala organisationer är involverade. Detta bör därför utvecklas som god praxis på EU-nivå, med utgångspunkt i modeller och erfarenheter från andra tredjeländer. Medlemsstaterna uppmanas även att till fullo utnyttja andra tillgängliga möjligheter till laglig inresa för personer som behöver skydd, till exempel uppehållstillstånd av humanitära skäl, och kommissionen kommer att bedöma möjligheterna att främja en samordnad europeisk hållning även i denna fråga.

II.2. En smartare och väl förvaltat politik för laglig migration

Under de senaste 13 åren har EU utvecklat en rad olika bestämmelser om inresa för olika kategorier av reguljära migranter. Direktivet om blåkort och direktivet om företagsintern förflyttning³¹ skapar en rättslig ram för högkvalificerade migrerande arbetstagare. Det omarbetade direktivet om studerande och forskare³² underlättar mottagande och fri rörlighet inom EU för utländska studerande och forskare och ger rätt att förlänga vistelsen i nio månader för att söka arbete eller starta företag. Direktivet om säsongsarbetare³³ – som senare under året måste införlivas helt av medlemsstaterna – reglerar säsongsarbetares inresa och tillfälliga vistelse, vilket underlättar cirkulär migration och skyddar denna särskilt sårbara kategori av arbetstagare. Genom direktivet om ett kombinerat tillstånd³⁴ införs ett enda ansökningsförfarande för uppehållstillstånd och arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare, medan direktivet om varaktig bosättning³⁵ reglerar situationen och bosättningsrätten för tredjelandsmedborgare som varit bosatta i EU över fem år. Direktivet om familjeåterförening³⁶ fastställer villkoren för inresa och vistelse för familjemedlemmar till tredjelandsmedborgare.

Men det behövs ytterligare åtgärder på EU-nivå. För det första måste EU förbättra bestämmelserna om migration för högkvalificerade arbetstagare genom en reform av EU:s blåkort. För det andra bör EU utreda möjligheterna att locka till sig innovativa företagare som kan få fart på den ekonomiska tillväxten och skapa arbetstillfällen. För det tredje måste laglig migration upp på dagordningen i samtalen med sådana tredjeländer som är ursprungsländer eller transitländer för att kunna samarbeta om hanteringen av migrationsströmmarna. Slutligen bör vi börja fundera på hur vi på längre sikt kan förändra hela EU-modellen för hanteringen av laglig migration, i synnerhet arbetskraftsmigration, eventuellt genom att titta på vilka modeller som använts i andra utvecklade länder.

a) Locka högkvalificerad arbetskraft till Europa: ett mer effektivt blåkort

Befolkningen på den europeiska kontinenten är åldrande, med en minskande arbetsför befolkning³⁷ som väntas krympa med 18 miljoner under nästa decennium. De kunskaper som

³¹ Direktiv 2009/50/EG respektive direktiv 2014/66/EU.

³² Medlagstiftarna nådde en politisk överenskommelse om det omarbetade direktivet år 2015. Förslaget kommer att formellt antas under första halvåret 2016.

³³ Direktiv 2014/36/EU.

³⁴ Direktiv 2011/98/EU.

³⁵ Direktiv 2003/109/EG.

³⁶ Direktiv 2003/86/EG.

³⁷ Se Europeiska kommissionens rapport från 2015 om åldrandet, European Economy 3/2015.

krävs på EU:s arbetsmarknad mellan 2012–2025 visar på ett ökande behov av högkvalificerat humankapital (en ökning med 23 procent, från 68 till 83 miljoner människor)³⁸. Samtidigt krävs ett bättre utnyttjande av potentialen i EU:s arbetskraft, vilket framgår av den höga arbetslöshetsnivån, i synnerhet bland ungdomar, det låga arbetsmarknadsdeltagandet och de kvarstående obalanserna mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. Detta kräver samordnade insatser på alla nivåer med inriktning på att investera i kunskapsutveckling hos den befintliga arbetskraften, driva en politik som syftar till att öka arbetsmarknadsdeltagandet för att utnyttja all tillgänglig kompetens samt främja den fria rörligheten för arbetstagare inom EU. Den kommande kompetensagendan för Europa är en viktig del i ansträngningarna som inriktas på att bättre utnyttja och erkänna befintlig kompetens inom EU, förbättra erkännandet av utländska examina samt främja ytterligare kompetensutveckling där det behövs.³⁹

Men det är tydligt att dessa åtgärder inte räcker för att hantera kompetensluckorna: EU måste också locka till sig kunskaper och kvalifikationer från andra länder för att kvarstå som en konkurrenskraftig internationell partner. Detta är avgörande inte bara för att hantera nuvarande och framtida behov av kvalifikationer och en dynamisk ekonomi utan även för att garantera hållbarheten i vårt välfärdssystem på längre sikt.

Aktörernas syn på saken bekräftar tydligt detta: vid ett offentligt samråd om blåkortet som EU inledde förra året⁴⁰ uppgav 85 procent av respondenterna, däribland arbetsgivare och fackföreningar, att rekrytering av högkvalificerad arbetskraft från länder utanför EU är nödvändig för att hantera arbetskraftsbristen i vissa sektorer eller yrken inom EU – utöver sådana politiska åtgärder som rekrytering från andra medlemsstater, höjning av pensionsåldern och höjning av arbetsmarknadsdeltagandet. Samtidigt har den europeiska dialogen om kompetens och migration efterlyst en mindre fragmenterad politik för beviljande av inresa för högkvalificerad arbetskraft i Europa, och förespråkar ett snabbt och insynsvänligt mottagningssystem⁴¹.

Direktivet om blåkort från 2009 har inte lyckats nå sin fulla potential som ett EU-övergripande system för att dra till sig tredjelandsmedborgare med talang och hög kompetens. Inresevillkoren är relativt restriktiva, direktivet ger inte särskilt god konsekvens och harmonisation och innehavarna av blåkort har mycket begränsad rörlighet inom EU. Parallellt med EU:s blåkort förekommer dessutom en rad olika nationella system för högkvalificerad arbetskraft, vilket ger ett fragmenterat rättsläge med många olika tillämpliga regler och förfaranden. Antalet inresta högkvalificerade arbetstagare till EU är därför fortsatt lågt⁴² och jämfört med andra OECD-länder utanför Europa lockar EU till sig lågkvalificerad snarare än högkvalificerad arbetskraft⁴³.

³⁸ Cedefops beräkningar.

³⁹ Kommande förslag/meddelande/strategi och en av de tio prioriterade politiska frågorna för Europeiska kommissionen.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm.

⁴¹ Den 27–28 januari inledde kommissionen Europeiska dialogen om kompetens och migration, som ska hållas regelbundet för att involvera näringslivet och fackföreningarna i arbetet med att attrahera högkvalificerade arbetstagare från tredjeland och integrera dem på arbetsmarknaden (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

⁴² Under 2014 utfärdades bara 13 852 blåkort (och ännu färre tidigare år) – varav 87 % av en enda medlemsstat – medan cirka 25 000 nationella tillstånd utfärdades för högkvalificerad arbetskraft.

⁴³ Av alla migrerande tredjelandsmedborgare som anländer till OECD-länderna väljer 48 % av de lågkvalificerade tredjelandsmedborgarna att resa till EU, medan 68 % av de högkvalificerade väljer ett OECD-land utanför EU.

För att göra blåkortet till ett effektivt instrument som underlättar inresa för högkvalificerade arbetstagare kommer kommissionen att föreslå förändringar i det gällande direktivet i det övergripande syftet att stärka systemet inom hela EU genom att utveckla en mer harmoniserad gemensam EU-hållning, i synnerhet genom att göra inresevillkoren mer flexibla, förbättra och underlätta inreseförfarandena, och utöka rättigheterna, däribland fri rörlighet inom EU. Förutom de rättsliga förändringarna kommer en kampanj om blåkortet även att göras för att se till att både arbetsgivare och migrerande arbetstagare känner till fördelarna med systemet.

b) Locka innovativa företagare till EU

För att kvarstå som en konkurrenskraftig internationell partner behöver EU hitta bättre sätt att locka till sig nya och stötta redan anlända innovativa invandrade företagare med humankapital och finansiering för ett positivt bidrag till EU:s tillväxt och konkurrenskraft. Att attrahera innovativa företagare är inte bara ett led i de allmänna ansträngningarna för att komma tillrätta med verkningarna av den demografiska utvecklingen. Det är också ett sätt att dra nytta av innovationstanken i ekonomin (i synnerhet den digitala ekonomin, miljöekonomin och den sociala ekonomin) och mer generellt bidra till att främja EU:s ekonomiska tillväxt och konkurrenskraft. Detta ligger även helt i linje med EU:s initiativ för nystartade företag enligt strategin för den inre marknaden⁴⁴.

Därför kommer kommissionen att fortsätta undersöka hur man kan locka till sig och stötta innovativa företagare, däribland nystartade företag, från tredjeland. Detta skulle kunna omfatta EU-bestämmelser om inresa (och rörlighet inom EU) men även åtgärder för att stödja företagsbildningen i branscher med högt mervärde av högkvalificerade migrerande företagare. Hållningen skulle kunna bygga vidare på befintliga förslag och tjänster på europeisk, nationell, regional och lokal nivå i medlemsstaterna och därmed skapa lämpliga synergier.

c) Mot en mer konsekvent och effektiv hantering av laglig migration på EU-nivå

För att föra en effektivare politik för laglig migration bör EU bättre använda alla befintliga bestämmelser, inrikta sig på olika kategorier av och kunskaper hos tredjelandsmedborgare. Därför kommer kommissionen att göra en utvärdering enligt Refit-programmet⁴⁵ av gällande rättsliga bestämmelser om laglig migration för att upptäcka eventuella inkonsekvenser och luckor, strömlinjeforma dem och förenkla gällande regler. Som ett led i arbetet kommer kommissionen även att bedöma det eventuella behovet av särskilda EU-bestämmelser om internationella tjänsteleverantörer inom ramen för sina handelsavtal. Den övergripande målsättningen med utvärderingen är att förbättra gällande bestämmelser så långt som möjligt, även med tanke på behovet av att förebygga och motverka arbetskraftsexploatering, vilket enligt uppgifter från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter⁴⁶ är vanligt bland migrerande arbetstagare. Kommissionen kommer samtidigt att fortsätta övervaka den

⁴⁴ COM(2015) 550 final.

⁴⁵ Se arbetsdokument från kommissionens avdelningar "Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) – State of Play and Outlook – REFIT Scoreboard" (SWD(2015) 110 final), i bilaga till kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén "Bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda" (COM(2015) 215 final).

⁴⁶ *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*, se <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>.

praktiska tillämpningen av EU:s gällande regelverk för att skydda migranter som arbetar inom EU, i synnerhet för att förebygga arbetskraftsexploatering, oberoende av deras rättsliga ställning.

Kommissionen kommer att utreda möjligheterna att utveckla ett system på EU-nivå som ska förbättra insynen och göra det lättare att matcha potentiella migrerande arbetstagare med arbetsgivare. Vissa utvecklade länder som konkurrerar med EU om högkvalificerade migranter⁴⁷ har nyligen börjat använda ett system med förval via en ”pool med förkontrollerade sökande”, som därefter leder till faktisk inresa. Ett sådant system bygger både på efterfrågan (dvs. en förutsättning är att man har fått ett erbjudande om arbete eller ett anställningsavtal) och inriktas på humankapital (dvs. personens kunskaper och meriter, erfarenhet osv.)⁴⁸. Utan att ifrågasätta medlemsstaternas behörighet att själva bestämma hur många ekonomiska migranter de vill ta emot, skulle utredningen se över möjligheterna att inrätta ett förvalssystem för att kunna sammanställa en pool med sökande för medlemsstater och arbetsgivare inom EU.

d) Stärka samarbetet med större ursprungsländer

Att skapa möjligheter till laglig inresa är den andra sidan av den skärpta politik som förs i fråga om återsändande och återtagande av personer som inte har rätt att stanna i unionen – och båda aspekterna bör tas med i samtalen med tredjeland, i synnerhet med ursprungsländer, om hur vi kan samarbeta för en effektiv hantering av migrationsströmmarna. Detta är den hållning som intogs inom ramen för den politiska dialogen och det operativa samarbetet med tredjeland i enlighet med den övergripande strategin för migration och rörlighet, som fastställer laglig migration och en välförvaltd rörlighet som prioriteringar i EU:s politik för migration och asyl. Inom ramen för den övergripande strategin för migration och rörlighet har EU på senare år ingått partnerskap för rörlighet och gemensamma agendor för migration och rörlighet med flera länder i det omedelbara närområdet och längre bort⁴⁹.

Ett närmare samarbete kommer att eftersträvas med samarbetspartner som delar unionens intressen och är villiga att göra ömsesidiga åtaganden med EU och dess medlemsstater, i synnerhet i fråga om samarbete och återtagande. EU bör inrätta en mer omfattande uppsättning operativa system och incitament för att genomföra den övergripande strategin på ett mer strukturerat och systematisk sätt, såsom genom högnivådialoger, eftersom fler möjligheter till laglig inresa regelbundet efterfrågas av tredjeland.

I Europeiska rådets slutsatser om migration från toppmötet den 18 februari 2016 betonas när det gäller förbindelserna med berörda tredjeländer, att de paket med heltäckande och skraddarsydd incitament som för närvarande tas fram för specifika länder och som ska säkerställa ett effektivt återvändande och återtagande kräver fullständig uppslutning från EU:s och medlemsstaternas sida. The Commission and the High Representative/Vice-President, in full cooperation with the Member States, are pursuing this work with the aim to propose to the European Council comprehensive and tailor-made incentives, both positive and negative, encompassing all policy areas and to be used in discussions with third countries.

⁴⁷ Till exempel Kanada, Australien och Nya Zeeland.

⁴⁸ Jfr till exempel Canadas ”Express Entry”-system: <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

⁴⁹ Partnerskap för rörlighet har ingåtts med Jordanien, Marocko, Tunisien, Moldavien, Cap Verde, Georgien, Armenien och Azerbajdzjan. Gemensamma agendor för migration och rörlighet har ingåtts med Nigeria och Etiopien.

Därmed kommer EU i samarbete med sina afrikanska partners att bygga vidare på slutsatserna i handlingsplanen från Valletta⁵⁰ som – bland eventuella åtgärder i fråga om laglig migration och rörlighet – tar upp möjligheterna att slå samman EU:s erbjudanden om laglig migration, däribland pilotprojekt som ska underlätta ömsesidigt erkännande av examina i vissa branscher eller yrken, öka antalet stipendier inom ramen för programmet Erasmus + och tillhandahållas stöd inför avresan samt tjänster inom offentlig förvaltning.

III. SLUTSATS

Mer än någonsin framstår relevansen i ordförande Jean-Claude Junkers prioritering att EU behöver hantera migrationen bättre, ur alla aspekter – med tanke på de humanitära kraven, behovet av solidaritet och de utmaningar som demografin och kunskapsluckorna för med sig. Kommissionen är alltså fast besluten att nå det viktiga målet att skapa en integrerad, hållbar och holistisk migrationspolitik för EU.

Därför bör detta meddelande användas för att inleda en diskussion om dessa viktiga frågor. Vi har inget annat val än att fortsätta arbeta på två fronter genom att försöka stabilisera dagens situation med full respekt för och tillämpning av det befintliga rättsliga regelverket, samtidigt som vi med tanke på framtida behov tar itu med arbetet att reformera strukturen på bestämmelserna. Under den nu pågående krisen har begränsningarna i dagens system och de gemensamma utmaningar vi står inför blivit uppenbara. Därför är det just nu, när gemensamma åtgärder och god solidaritet är som mest nödvändiga, som vi bör blicka framåt för att bana väg för en human och effektiv europeisk migrations- och asylpolitik som bygger på en rättvis fördelning av ansvaret. Mot bakgrund av de reaktioner som inkommer till kommissionen med anledning av detta meddelande kommer kommissionen därefter att lägga fram lämpliga förslag.

⁵⁰ Toppmötet i Valletta den 11–12 november 2015.