



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.5.2010  
KOM(2010)214 endelig

SEK(2010)535

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**Første årlige rapport om indvandring og asyl (2009)**

{SEK(2010)535}

**DA**

**DA**

## 1. INDLEDNING

I den europæiske pagt om indvandring og asyl, der blev vedtaget i oktober 2008<sup>1</sup>, påtog Det Europæiske Råd sig fem grundlæggende forpligtelser om lovlig indvandring og integration, ulovlig indvandring, grænsekontrol, asyl og partnerskab med oprindelses- og transitlande (samlet strategi).

Dette er Kommissionens første årlige rapport om pagtens gennemførelse. Den skal bidrage til at forberede Det Europæiske Råds årlige debat om indvandring og asyl.

I afsnit 2 sammenfattes og vurderes udviklingen på EU-plan og på nationalt plan<sup>2</sup>, og der gives henstillinger for hvert af de fem områder i pagten. Da Kommissionen hvert år vil forelægge en rapport, fremhæver henstillingerne emner, som Kommissionen mener bør have særlig opmærksomhed i løbet af de kommende år. Forpligtelserne i pagten vil også blive behandlet i Stockholmprogrammet<sup>3</sup> og den dertil hørende handlingsplan.

Rapporten dækker perioden fra oktober 2008 til udgangen af 2009. Den økonomiske krise var en vigtig faktor, så i afsnit 3 ses der på dens konsekvenser for indvandring. Afsnit 4 omhandler metoden bag denne rapport efterfulgt af konklusionen. De vigtigste statistikker findes i et bilag.

## 2. FREMSKRIDT PÅ DE FEM OMRÅDER I PAGTEN

### 2.1. Lovlig indvandring — integration

*Hovedforpligtelse: At tilrettelægge lovlig indvandring under hensyn til prioriteter, behov og modtagekapaciteter, der fastlægges af hver enkelt medlemsstat, og at fremme integrationen*

**Lovlig indvandring. EU-plan:** Vedtagelsen af direktivet om et blåt EU-kort vil give mulighed for en EU-indrejseprocedure for højtqualificeret arbejdskraft. Drøftelserne fortsatte om det foreslåede rammedirektiv om en kombineret tilladelse og et sæt fælles regler for arbejdstagere fra tredjelande. "Nye kvalifikationer til nye job-initiativet"<sup>4</sup> så på, hvordan arbejdstagere fra tredjelands kvalifikationer kan tilpasses til EU's behov for arbejdskraft. En rapport fra Kommissionen påpegede mulige problemer forbundet med gennemførelsen af direktivet om familiesammenføring. Der blev arbejdet på bedre gensidig informering, navnlig gennem Det Europæiske Migrationsnetværk. Det fremgik imidlertid af en vurdering af mekanismen for gensidig informering, at den ikke levede op til forventningerne.

**Nationalt plan:** Arbejdskraftindvandringen blev fortsat styret efter behovene på arbejdsmarkedet og med præference for EU-borgere. Den økonomiske krise betød mindre indvandring, men ikke i alle medlemsstater. Nogle medlemsstater strammede derfor op på kriterierne for indrejse eller på kvoterne, mens andre satte deres lid til fleksibiliteten i den efterspørgselsdrevne model. Forbedringer til styring af lovlig indvandring omfattede nye strategier, nye organer og forenklede procedurer. Ændringer af politikken for

---

<sup>1</sup> 14368/08 (Formandskabets konklusioner) og 13440/08 (Pagten).

<sup>2</sup> Der findes yderligere oplysninger i et ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionen.

<sup>3</sup> EUCO 6/09 (Formandskabets konklusioner) og 17024/09 (programmet).

<sup>4</sup> KOM(2008) 868.

familiesammenføring omfattede skrappe betingelser og en større indsats for at forhindre proformaægteskaber.

Vurdering: I overensstemmelse med pagten styres arbejdskraftindvandringen generelt efter behovene på arbejdsmarkedet og med præference til EU-borgere. Der ses en velkommen tendens til at forenkle procedurerne. Det er dog stadig muligt at matche arbejdskraftbehovet i EU bedre med færdighederne i tredjelande.

Henstillinger: Medlemsstaterne og Kommissionen bør i samarbejde med tredjelande forsat **blive bedre til at afstemme arbejdskraftudbud og -efterspørgsel og anerkende færdigheder** i overensstemmelse med foranstaltninger, der skal fremme en omfattende politik for arbejdskraftindvandring under flagskibsinitiativet "En dagsorden for nye kvalifikationer og nye job" i Europa 2020-strategien. Dette vil også bidrage til at afhjælpe demografiske problemer.

Der bør gås videre med politikplanen for lovlig migration:

- Medlemsstaterne bør tilstræbe en **hurtig og ambitiøs gennemførelse af det blå EU-kort**
- Rådet og Parlamentet bør udnytte den nye dynamik i Lissabontraktaten til at nå til **enighed om rammedirektivet** om en kombineret tilladelse og fælles samfundsøkonomiske rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande.

Gensidig informering er fortsat vigtig: Medlemsstaterne og Kommissionen bør blive bedre til at **indberette betydningsfulde udviklingstendenser på nationalt plan ved hjælp af de fremtidige årlige rapporter om indvandring og asyl.**

**Integration. EU-plan:** To nye redskaber blev lanceret: Det europæisk integrationsforum og et europæisk integrationswebsted. Der er gjort fremskridt inden for de højtprioriterede områder, der blev fremhævet i Rådets konklusioner fra november 2008: fremme af europæiske værdier, drøftelser om samfundets holdning til indvandrere og lovlig indvandring, udarbejdelse af europæiske moduler og udarbejdelse af indikatorer til evaluering af resultater. Den tredje håndbog om integration blev udarbejdet. Nærmere oplysninger findes i rapporten til 2010-ministerkonferencen om integration<sup>5</sup>. Rådet vedtog rammeafgørelsen om bekæmpelse af racisme og fremmedhad, og drøftelserne om det foreslåede rammedirektiv om bekæmpelse af forskelsbehandling uden for arbejdsmarkedet fortsatte. I marts 2010 medgav Det Europæiske Råd, at bedre integration af indvandrere ville bidrage til at opfylde Europa 2020-målet om en beskæftigelsesgrad på 75 % for 20-64-årige.

**Nationalt plan:** Medlemsstaterne beredte om lovgivning, planer og strategier, som enten var vedtaget eller under udarbejdelse. Adskillige medlemsstater henviste til ordninger for høring og dialog. Noglelemner for politikken var sprogindlæring, adgang til beskæftigelse og foranstaltninger til bekæmpelse af diskrimination. Nogle medlemsstater fokuserer på flygtningepolitikken. Enkelte har formaliseret rettigheder og forpligtelser i en "integrationskontrakt". Nogle beredte om politikker til at forbedre indvandrernes status til længerevarende ophold eller statsborgerskab. Et stigende antal medlemsstater nævner overvågning og forsøg på at udarbejde indikatorer.

---

<sup>5</sup> SEK(2010)357.

Vurdering: EU-regelsættet blev konsolideret. Integrationspolitikken blev udviklet yderligere på EU-plan og nationalt plan i overensstemmelse med EU's fælles grundlæggende principper for integration og den fælles dagsorden for integration fra 2005. Man er opmærksom både på rettigheder (beskæftigelse og bekæmpelse af forskelsbehandling) og på forpligtelser (sprogindlæring). Der ses en positiv udvikling i form af fortsat udvikling af EU-strukturer og nationale strukturer, for politikker i det hele taget samt for informationsudveksling og dialog.

Henstillinger: **Indikatorer** til at overvåge resultaterne af integrationspolitikken **bør gives høj prioritet.**

Der bør udformes en ny EU-dagsorden for integration af indvandrere, som skal vedtages i 2011 som led i Europa 2020-strategien, og hvori der skal tages højde for Stockholmprogrammet og et eksplicit retsgrundlag (art. 79, stk. 4, i TEUF), som blev indført med Lissabontraktaten.

## 2.2. Ulovlig indvandring

*Hovedforpligtelse: At bekæmpe ulovlig indvandring, bl.a. ved at sørge for, at ulovlige indvandrere sendes tilbage til oprindelseslandet eller til et transitland*

EU-plan: To nye redskaber blev vedtaget: direktivet om tilbagesendelse og direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere. Kommissionen foreslog et redskab til at øge forebyggelsen og bekæmpelsen af menneskehandel og beskyttelsen af ofre. Frontex øgede sin indsats med hensyn til tilbagesendelse. Der blev gjort en indsats for at få indgået tilbagetagelsesaftaler: der blev undertegnet en aftale med Pakistan, forhandlingerne med Marokko skred fremad og forhandlingerne med Tyrkiet blev genoptaget (se 2.5), og der blev vedtaget forhandlingsdirektivet for Georgien og Kap Verde. Forhandlingerne om en række partnerskabs- og samarbejdsaftaler fortsatte. De fælles tilbagetagelsesudvalg vurderer løbende, hvor effektive tilbagetagelsesaftalerne er. Det var et centralt emne i mobilitetspartnerskaberne at finde en løsning på problemet med ulovlig indvandring (se 2.5).

Nationalt plan: Arbejdet med at gennemføre direktivet om tilbagesendelse i national lovgivning startede. Flere medlemsstater traf foranstaltninger til at fremme frivillig tilbagerejse. Strengere politikker for tvangsudsendelse og højere håndhævelsesgrad blev lejlighedsvis anset for at føre til et fald i den ulovlige indvandring. Visse medlemsstater pegede på et stort antal indvandrede med ulovligt ophold, der midlertidigt ikke kan sendes tilbage, og anførte, at der bør træffes foranstaltninger til at finde en løsning. Der blev ydet betydelig støtte til fælles tilbagesendelser med fly. Adskillige medlemsstater anførte foranstaltninger, der var truffet for at bekæmpe menneskehandel. Mange medlemsstater berettede om arbejdet med at indgå bilaterale tilbagetagelsesaftaler og understregede vigtigheden af samarbejde med tredjelande på EU-plan foruden grundig konsultation. Enkelte medlemsstater omtaler de legaliseringsforanstaltninger, de har truffet, mens andre har forsøgt at undgå sådanne foranstaltninger eller at tilpasse dem til tilbagesendelsespolitikken. Enkelte medlemsstater berettede om mekanismer til at forhindre misbrug af ordninger for lovlig indvandring og fri bevægelighed, f.eks. ved at forbedre koordineringen mellem de forskellige instanser i den nationale administration.

Vurdering: Der var mest fokus på tilbagesendelsespolitik og tilbagetagelsesaftaler. Frivillig tilbagevenden ser ud til at være den foretrukne tilbagesendelsesmulighed i overensstemmelse med direktivet om tilbagesendelse. På den anden side vedtager en del medlemsstater også en mere streng politik om tvangsudsendelse med henvisning til den afskrækkende virkning.

Mange medlemsstater meldte, at de havde haft positive erfaringer med fælles tilbagesendelser med fly koordineret af Frontex. Samarbejdet med oprindelses- og transitlande er alt afgørende for politikken for ulovlig indvandring. Det store antal indvandrere, der opholder sig ulovligt, men som midlertidigt ikke kan sendes tilbage, fortjener større opmærksomhed. Med hensyn til at benytte legaliseringsforanstaltninger til at løse problemet med ulovlig indvandring ser der ikke ud til at være nogen fælles linje blandt medlemsstaterne.

**Henstillinger:** Medlemsstater bør være særlig opmærksomme på **fuldstændig og rettidig gennemførelse af direktivet om tilbagesendelse og direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere.**

Medlemsstater bør have **hyppigere og mere effektiv kontrol** på arbejdspladser inden for sektorer, hvor risikoen for, at ulovlige indvandrere udnyttes, er særlig stor.

Medlemsstater bør udnytte muligheden i direktivet om tilbagesendelse til at **anspore til frivillig tilbagerejse** og benytte tilbagesendelsesfonden.

Der bør gøres **større brug af fælles tilbagesendelse med fly** ved at udnytte tilbagesendelsesfonden og Frontex' koordinering fuldt ud.

I betragtning af de forskellige tilgange bør der gøres mere for at **udveksle oplysninger og overvåge de nationale legaliseringsforanstaltninger** i overensstemmelse med henstillingerne i pagten.

Der bør gøres mere for at **forhandle og indgå tilbagetagelsesaftaler** med de vigtigste tredjelande.

I betragtning af det store antal **indvandrere med ulovligt ophold, som midlertidigt ikke kan sendes tilbage**, vil Kommissionen foretage en undersøgelse af, hvordan de behandles, uden at det primære mål om tilbagesendelse hurtigst muligt (afslutning af det ulovlige ophold) tilsidesættes.

EU og medlemsstaterne bør sikre, at foranstaltninger til bedre kontrol med indvandring fuldt ud tager hensyn til **grundlæggende rettigheder og børns rettigheder** i overensstemmelse med EU's charter om grundlæggende rettigheder og FN's konvention om barnets rettigheder.

### 2.3. Grænsekontrol

*Hovedforpligtelse: At effektivisere grænsekontrollen*

**EU-plan:** Det forberedende arbejde blev sat i værk forud for det seneste forslag (februar 2010) om at opgradere Frontex og et forslag om et europæisk ind- og udrejsesystem og et EU-program vedrørende personer med status som registreret rejsende. De tekniske problemer, som forsinkede visuminformationssystemet (VIS), blev løst. Der var drøftelser om en forbedret Schengenevalueringsmekanisme, som Kommissionen havde foreslået. De fælles konsulære instrukser blev ændret og gav et samlet regelkompleks for øget samarbejde mellem medlemsstaternes konsulater, og der blev udarbejdet gennemførelsesforanstaltninger. For at styre blandede migrationsstrømme i fællesskab var der et øget samarbejde med Tyrkiet og Libyen (se 2.5).

**Nationalt plan:** Alle medlemsstater berettede om arbejdet med at iværksætte eller opretholde øget grænsekontrol – eventuelt med støtte fra Fonden for De Ydre Grænser. Adskillige traf

foranstaltninger til at skabe et bedre samarbejde mellem indvandrings-, grænse- og politimyndigheder. Medlemsstaterne berettede om aktiv deltagelse i Frontex' aktiviteter; mange udtrykte vilje til at lade Frontex spille en større rolle. Flere medlemsstater omtalte større samarbejde om grænsekontrol med tredjelande. Det forberedende arbejde forud for VIS blev afsluttet; adskillige medlemsstater nævnte behovet for at tage fat på de uløste problemer hurtigst muligt. Nogle medlemsstater sigtede mod at fremme indvandringsforbindelsesofficerernes rolle i visumtjenester, og der blev ydet aktiv støtte til samarbejdet mellem konsulater på lokalt plan. En række medlemsstater gennemførte projekter for programmer vedrørende personer med status som registreret rejsende og ind- og udrejsesystemer.

Vurdering: Alle medlemsstater tog forpligtelsen om at sikre effektiv kontrol af ydre grænser alvorligt. Der blev gjort en stor indsats, herunder anvendt moderne teknologi. Nyten af midler fra Fonden for De Ydre Grænser blev ofte nævnt. Der er bred støtte til og deltagelse i Frontex' aktiviteter. Adskillige fulgte opfordringen om at styrke det konsulære samarbejde. Flere medlemsstater — navnlig ved EU's østlige og sydlige grænser — øgede samarbejdet med tredjelande. Mange medlemsstater beklagede de tekniske problemer og de deraf følgende forsinkelser i driften af VIS, og nogle stillede sig tøvende over for yderligere udvikling af omfattende it-systemer (såsom EU's ind- og udrejsesystem) på nuværende tidspunkt. Forpligtelsen til at forbedre Schengenevalueringsprocessen kunne endnu ikke følges op.

Henstillinger: Medlemsstaterne og Kommissionen bør **gøre maksimalt brug af og sikre korrekt anvendelse af de vigtigste retlige instrumenter** (grænsekodeks, visumkodeks (som ophæver de fælles konsulære instrukser), Frontex-forordningen, VIS og Fonden for De Ydre Grænser) og træffe de fornødne gennemførelsesforanstaltninger.

Hvor der er bred opbakning til yderligere harmonisering (såsom til at **opgradere Frontex' rolle** som foreslået af Kommissionen, eller til at ændre visse bestemmelser i gældende lovgivning), bør der gøres en indsats i de lovgivningsmæssige drøftelser til at stå ved forpligtelsen i pagten til at mobilisere alle disponible midler til at sikre en mere effektiv kontrol ved grænserne og til at give Frontex midlerne til at udføre sin opgave.

Schengensamarbejdet har været en umådelig stor succes og **Schengenevalueringsprocessen er en enestående mekanisme, som skal fastholdes og styrkes i overensstemmelse med traktatens bestemmelser**. Mekanismen bygger på tillid mellem alle involverede parter og en klar tildeling af kompetencer. Nu hvor Lissabontraktaten er trådt i kraft, vil Kommissionen fremlægge et nyt forslag inden længe. Fleksibilitet fra alle EU-institutioner og anerkendelse af lovgivningsmæssige realiteter er en forudsætning for at opnå resultater.

## 2.4. Asyl

*Hovedforpligtelse: At opbygge et Europa for asyl*

EU-plan: Kommissionen fremlagde alle de lovgivningsmæssige initiativer, den skulle i henhold til pagten, og andre, som var blevet annonceret i den strategiske plan på asylområdet fra juni 2008. Det er især ændringerne til direktiverne om henholdsvis asylprocedurer og anerkendelse, der tager opfordringen i pagten op om at indføre en ensartet procedure og en ensartet status, og som forventes at forbedre sammenhængen mellem EU's asylinstrumenter. Disse ændringer burde forenkle, strømline og konsolidere indholdsmæssige og proceduremæssige krav til beskyttelse i hele EU og føre til mere velunderbyggede

beslutninger i første omgang og dermed forhindre misbrug og gøre asylprocessen mere effektiv.

Der blev også foreslået ændringer til Dublin- og Eurodacforordningen og til direktivet om modtagelsesforhold, og der var forslag om en fælles EU-genbosættelsesordning og et europæisk asylstøttekontor (EASO) for at lette, koordinere og styrke det praktiske samarbejde. Rådet og Parlamentet nåede frem til en politisk aftale om EASO i november 2009.

Der blev også truffet foranstaltninger, som ikke var af lovgivningsmæssig karakter. Det blev i en ekstern vurdering af de regionale beskyttelsesprogrammer konkluderet, at disse foranstaltninger er en umiddelbar og god måde at yde beskyttelse til flygtninge på, som befinder sig tæt på oprindelsesregionen, men at deres virkning er begrænset på grund af manglende fleksibilitet, manglende midler, synlighed og koordinering med andre af EU's humanitære politikker og udviklingspolitikker og på grund af utilstrækkeligt engagement fra tredjelændenes side. Det er blevet besluttet at forbedre og udvide dem, navnlig i Afrikas Horn (Kenya, Djibouti og Yemen) og Nordafrika (Libyen, Egypten og Tunesien).

Der er siden juli 2009 blevet arbejdet på et pilotprojekt om frivillig flytning fra Malta til andre medlemsstater af mennesker, der nyder international beskyttelse, med finansiel støtte fra Den Europæiske Flygtningefond, som i 2009 også ydede støtte til flytningen af 95 mennesker, der nød international beskyttelse fra Malta til Frankrig. I alt accepterede ti medlemsstater (DE, FR, LU, HU, PL, PT, RO, SI, SK, UK) at modtage mennesker, der nød international beskyttelse, fra Malta.

Nationalt plan: Ved rapporteringsperiodens begyndelse havde de fleste medlemsstater allerede gennemført første faser instrumenter i gældende EU-ret om asyl, selv om der var nogle, der meddelte gennemførelsesforanstaltninger i 2009 med betydelige forsinkelser. De vigtigste aktiviteter, der blev berettet om, var genbosættelse og praktiske samarbejdsaktiviteter. Nogle medlemsstater, som ikke har tradition for at tilbyde genbosættelse, tilbød genbosættelse (BE og PT), mens mindst to medlemsstater (RO og SK) midlertidigt husede flygtninge, som skulle genbosættes andetsteds.

MT og EL fik støtte af nogle medlemsstater (NL og UK) i form af praktisk samarbejde såsom uddannelse og udstationerede embedsmænd. Flere medlemsstater (BE, CZ, DE, FR, NL, AT, SE og UK) fortsatte arbejdet med at oprette et europæisk asylcurriculum.

Vurdering: Der arbejdes på at gennemføre alle forpligtelser i pagten vedrørende asyl. Mens der er sket betydeligt fremskridt med oprettelsen af EASO, som vil blive operationelt i 2010, og med genbosættelse, hvor et stigende antal medlemsstater viser interesse, går det kun langsomt fremad med diskussionerne om ændring af instrumenterne i første fase, som har vist sig at være vanskelige. Flertallet af medlemsstater har ikke vist megen interesse i solidaritetsforanstaltninger i form af flytning inden for EU af mennesker, der nyder godt af international beskyttelse.

Henstillinger: Rådet og Europa-Parlamentet bør i de lovgivningsmæssige drøftelser gøre en større indsats for at **stå ved deres forpligtelser om en fælles europæisk asylordning, som skal give bedre beskyttelse og sikre højere standarder.**

Alle involverede bør give fuld støtte til en **hurtig iværksættelse af EASO's aktiviteter.**

Flere medlemsstater må gøre mere for at **støtte de medlemsstater, der er under hårdest pres fra asylansøgere**, ved at acceptere flytning af mennesker, der er indrømmet international beskyttelse, eller ved at yde anden hjælp, f.eks. i form af teknisk bistand i overensstemmelse med princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling (artikel 80 i TEUF), som blev indført med Lissabontraktaten.

## 2.5. Samlet migrationsstrategi

*Hovedforpligtelse: At skabe et globalt partnerskab med oprindelses- og transitlandene for at fremme synergien mellem migration og udvikling*

EU-plan: Den samlede strategi er blevet videreudviklet med udgangspunkt i Kommissionens meddelelse fra 2008 om **styrkelse af den samlede migrationsstrategi**, hvori det foreslås at øge koordineringen, sammenhængen og synergien. Udover de igangværende mobilitetspartnerskaber med Republikken Moldova (15 medlemsstater deltager) og Kap Verde (5 medlemsstater deltager) undertegnede EU i november 2009 i et mobilitetspartnerskab med Georgien (16 medlemsstater deltager). Pilotmobilitetspartnerskaberne blev evalueret i et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene fra september 2009. De vigtigste punkter af evalueringen er afspejlet i Rådets konklusioner fra december 2009. Der blev anvendt andre værktøjer såsom missioner om indvandring til Georgien, Tanzania, Belarus og Kenya. Der findes nu migrationsprofiler for 10 lande i Vestafrika og 17 lande i Øst- og Sydøsteuropa, samt de der er bilagt landestrategipapirerne for AVS-landene. Der blev etableret en samarbejdsplatform i Etiopien.

Der er blevet positivt fulgt op på Det Europæiske Råds konklusioner fra juni og oktober 2009 om Middelhavsområdet. Med hensyn til Tyrkiet blev forhandlingerne om en tilbagetagsaftale taget op igen, og Frontex gjorde fremskridt i forhandlingerne om en samarbejdsordning. Med hensyn til Libyen fortsatte Kommissionen forhandlingerne om en rammeaftale mellem EU og Libyen, som omfatter en artikel om migration, og den videreudviklede dialogen og samarbejdet.

Med hensyn til Afrika støttede Kommissionen foranstaltningerne under EU-Afrika-partnerskabet om migration, mobilitet og beskæftigelse og på regionalt plan Rabat-Parissamarbejdsprogrammet. I Østeuropa bakkede Kommissionen op om Ministerkonferencen i Prag i april 2009 og om det opfølgende projekt om opbygning af migrationspartnerskaber. I andre regioner indledte EU en struktureret dialog om migration med Mellemsamerika og Vestindien og holdt møder med ASEM og Indien. Det Tematiske program støttede projekter om hjerneflugt, cirkulær migration, lovlig og ulovlig indvandring, diasporaernes inddragelse i udviklingen og udvandreres pengeoverførsler. Der er planlagt finansielle midler fra geografiske instrumenter til migrationsrelaterede foranstaltninger.

Behovet for sammenhæng mellem migrations- og udviklingspolitikken blev fremhævet i en meddelelse fra Kommissionen fra september 2009 og i Rådets konklusioner fra november 2009.

Nationalt plan: Medlemsstaterne anførte, at de var meget interesserede i større synergi (dvs. forbindelse) mellem migrationspolitikken og eksterne forbindelser, navnlig i forbindelse med lande, der ligger på migrationsruter til Europa. Medlemsstaterne anfører, at de har bidraget godt til den samlede strategi med deltagelse i mobilitetspartnerskaber, migrationsmissioner, lancering af migrationspartnerskaber og til fremskridtet med samarbejdsplatformen i Etiopien. Enkelte medlemsstater har forhandlet bilaterale aftaler om migration med Marokko, Rusland,



Georgien, Ukraine, Congo, Burundi, Malawi, Libyen, Albanien og Kap Verde. Nogle medlemsstater har vedtaget en strategi for udviklingssamarbejde på mellemlang sigt, som omfatter udvikling og dens tilknytning til migration. Inden for bestemte områder er der programmer om gennemsigtighed i udvandreres pengeoverførsler og om bekæmpelse af hjerneflugt ved etisk rekruttering af sundhedspersonale fra udviklingslande.

Vurdering: Dialogen med tredjelande om migration er blevet langt mere omfattende. Der er dog behov for at strømline de forskellige dialogforløb og for at styrke synergien mellem migration og udvikling. Samarbejdet under det tematiske program skal styrkes ved at bruge EU's geografiske instrumenter og medlemsstaternes bidrag; samarbejdet om migration og udvikling bør nu blive til mere end pilotprojekter. Det lykkedes at fremme migrationsprofiler, som er et vigtigt redskab til at udforme en velunderbygget migrationspolitik. Redskaberne i den samlede strategi bør systematiseres og konsolideres med aktiv deltagelse af alle aktører for at sikre øget koordinering, sammenhæng og synergier.

Henstillinger: EU bør med fortsat støtte fra medlemsstaterne **udvikle og konsolidere den samlede migrationsstrategi yderligere** på grundlag af Stockholmprogrammet ved hjælp af strategisk, velunderbygget og systematisk brug af alle sine redskaber, strømlining af dialoger og styrkelse af det operationelle samarbejde. Der bør skabes en bedre balance mellem de tre områder (lovlig indvandring, ulovlig indvandring samt migration og udvikling).

**Der bør fortsat fokuseres på samarbejde med de mest relevante oprindelses- og transitlande i Afrika og Øst- og Sydøsteuropa.** Der bør også gås videre med dialogen og samarbejdet med lande i Asien, f.eks. Indien og Kina og i Mellemamerika og Vestindien.

### 3. VIRKNINGERNE AF DEN ØKONOMISKE KRISE

Indvandring fra tredjelande har bidraget til vækst i en række medlemsstater. Den økonomiske nedgang giver nye problemer, selv om det er vanskeligt at vurdere dens virkning på migrationsstrømmene. To tredjedele af medlemsstaterne har konstateret, at den økonomiske krise har påvirket migrationsstrømmene, navnlig i form af lavere efterspørgsel efter udenlandsk arbejdskraft.

Indvandrere er blandt dem, der rammes hårdest af krisen. Virkningerne er meget forskellige, navnlig opdelt efter sektor (hårdest ramt er bygge- og fremstillingssektoren, turistsektoren og sektoren for finansielle ydelser), uddannelsesniveau og faglige kvalifikationer. Arbejdsløshedsprocenten blandt indvandrere fra tredjelande steg fra 13,6 % i tredje kvartal af 2008 til 18,9 % i tredje kvartal i 2009, hvilket var en større stigning end for medlemsstaternes egne statsborgere (6,4 % til 8,4 %), men en stigning der svarede til stigningen for arbejdstagere fra andre medlemsstater (8,6 % til 12 %).

Pengeoverførslerne til udviklingslandene er faldet — fra 338 mia. USD i 2008 ifølge Verdensbanken; det skønnes at være 317 mia. USD for 2009. EU-støtten har fokuseret på de hårdest ramte udviklingslande.

EU har reageret prompte på følgerne af krisen. Mange af de overordnede foranstaltninger, såsom den økonomiske hjælpepakke og arbejdsmarkedsinterventioner i form af jobskabelse, har været til gavn for både EU-borgere og indvandrere.

Økonomien er allerede på vej opad. Selv om krisen på kort sigt vil afhjælpe manglen på arbejdskraft og færdigheder, vil en veltilrettelagt politik for lovlig indvandring på længere sigt

fortsat spille en vigtig rolle for at få dækket behovet for arbejdskraft og imødegå demografiske problemer (EU's erhvervsaktive befolkning vil begynde at falde fra 2013/2014). En alt for restriktiv politik kunne faktisk forværre følgerne af krisen ved at øge manglen på arbejdskraft. I den forbindelse bør man være opmærksom på nødvendigheden af at respektere princippet om EU-præference og de relevante overgangsordninger i de seneste tiltrædelsesakter.

**Henstillinger:** EU og medlemsstaterne bør **udnytte fordelene ved indvandrende arbejdstagere mest muligt og se det som et vigtigt værktøj til at udbedre manglen på arbejdskraft som led i Europa 2020-strategien.**

EU bør **gøre noget ved den økonomiske krise sammen med tredjelande**, der er særligt hårdt ramt af de langsigtede konsekvenser.

#### 4. METODE

Ved at benytte den opfølgingsmetode, der er beskrevet i meddelelsen<sup>6</sup> fra juni 2009, samlede Kommissionen sin rapport på grundlag af medlemsstaternes bidrag og andre oplysninger, navnlig rapporter fra nationale kontaktpunkter inden for Det Europæiske Migrationsnetværk. Den 2. årlige rapport, som skal fremlægges i 2011, vil også dække Stockholmprogrammet og handlingsplanen vedrørende indvandring og asyl.

**Henstilling:** Til brug for den næste rapport bør medlemsstaterne fortsat give en politisk rapport til Kommissionen, men **relevante faktuelle oplysninger bør fremgå af rapporterne fra de nationale kontaktpunkter inden for Det Europæiske Migrationsnetværk.**

#### 5. KONKLUSION

Der er gjort fremskridt på nationalt plan og på EU-plan i udarbejdelsen af indvandrings- og asylpolitik i overensstemmelse med pagten. Første generation af redskaberne i den omfattende EU-indvandringspolitik er nu på plads: lovgivning, de fire fonde, agenturer og netværk samt aftaler med tredjelande. Disse skal nu gennemføres fuldt ud, udnyttes bedst muligt og evalueres<sup>7</sup>. Nogle politikker skal udvikles yderligere, såsom politikplanen for lovlig migration og den samlede strategi.

På nogle områder har Kommissionen fremlagt forslag til at opgradere første generation af instrumenter ved at oprette en fælles europæisk asylordning og opgradere Frontex. Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at give deres tilslutning til ambitiøse lovgivningstekster.

EU's indvandringspolitik bør dog videreudvikles, hvilket også anerkendes i Stockholmprogrammet. Europa 2020-strategien opfordrer til en omfattende politik for arbejdsmigration og bedre integration af indvandrere, også på arbejdspladsen. Henstillingerne i denne rapport påpeger de vigtigste indsatsområder for de kommende år. De ændringer, der følger af Lissabontraktaten, navnlig Europa-Parlamentets forstærkede rolle, samt af

<sup>6</sup> KOM(2009) 266.

<sup>7</sup> I 2010 vil Kommissionen fremlægge en meddelelse om evaluering af politikkerne vedrørende retlige anliggender, frihed og sikkerhed.

handlingsplanen om gennemførelserne af Stockholmprogrammet<sup>8</sup> vil også sætte yderligere gang i processen,

---

<sup>8</sup> "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for EU's borgere", KOM(2010) 171.

## Bilag: Statistisk resumé

### EU's demografiske udsigter<sup>9</sup>

- Fra 495,4 millioner i 2008 forventes EU-27-indbyggertallet at stige til 520,7 millioner i 2035 for så at falde til 505,7 millioner i 2060. Hvor der i 2008 var 4 personer i den arbejdsdygtige alder (15-64) for hver person på 65 og derover, forventes forholdet i 2060 at blive 2 til 1.

### Indvandring og integration

- Den 1.1.2003 var antallet af tredjelandsstatsborgere i EU-25 på 16,2 millioner, dvs. 3,6% af indbyggertallet. Fem år senere den 1.1.2008 var antallet af tredjelandsstatsborgere i EU-27 på 19 millioner, dvs. 3,9 % af EU-27-indbyggertallet (4,15 % af EU-25-indbyggertallet).
- Den største gruppe af tredjelandsstatsborgere i 2008 var tyrkere, marokkanere og albanere.
- I 2008 blev der udstedt 1,62 millioner første opholdstilladelser i EU<sup>10</sup>. 35 % blev udstedt til familieindvandring, 33 % til betalt beskæftigelse, 14 % til studier; resten af forskellige årsager (beskyttelse, ophold uden arbejdstilladelse osv.).
- Som anført i tabellen var arbejdsløshedsprocenten for statsborgere, der ønskede arbejde i deres egen medlemsstat, lavere end for tredjelandsstatsborgere. Selv om den nuværende økonomiske krise har ramt begge grupper arbejdstagere, har tredjelandsstatsborgere lidt mest: arbejdsløshedsprocenten steg med 31 % for statsborgere og med 39 % for tredjelandsstatsborgere mellem 3. kvartal i 2008 og 3. kvartal i 2009.

		3. kvartal 2007	3. kvartal 2008	3. kvartal 2009
EU-borgere	Statsborgere	6,6 %	6,4 %	8,4 %
	Andre EU-borgere	7,7 %	8,6 %	12 %
Tredjelandsstatsborgere		13,4 %	13,6 %	18,9 %

### Ulovlig indvandring og tilbagesendelse

- I 2008 var antallet af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, som blev pågrebet i EU-27, på ca. 609 000 (i 2003 i EU-25 var antallet 425 000). Medlemsstaterne traf 608 000 afgørelser om tilbagesendelse. Antallet af gennemførte tilbagesendelser var langt lavere, ca. 241 000 (i 2003 i EU-25 var antallet 245 000).
- Ifølge projektet "The Clandestino project"<sup>11</sup> skønnes antallet af ulovlige indvandrere i 2008 at være på mellem 1,8 og 3,3 millioner for EU-15 (faldet fra mellem 3,1 og 5,3 millioner i 2002).

<sup>9</sup> Eurostat, *Statistics in focus*, 72/2008.

<sup>10</sup> LU og UK eksklusive.

<sup>11</sup> Forskningsprojekt finansieret af det sjette rammeprogram.

## Asyl

- I 2008 registrerede medlemsstaterne lidt over 240 000 asylansøgere, hvilket er en stigning på ca. 6 % sammenlignet med 2007. Foreløbige data tyder på, at antallet af asylansøgninger i 2009 forblev uændret i forhold til 2008; men denne tilsyneladende stabilitet dækker over betydelige forskelle på nationalt plan: Medlemsstaterne i Middelhavsområdet (EL, ES, IT, CY og MT) oplevede et fald, mens der var store stigninger i DK (59 %), HU (50 %), PL og FI (47 %), BE (40 %), DE (25 %), AT (23 %) og FR (19 %). De samlede tal over asylansøgninger skjuler endvidere betydelige forskelle mellem medlemsstaterne, når tallene udtrykkes som andel af indbyggertallet.
- I 2009 kom de fleste asylansøgere i EU fra følgende lande i nævnte rækkefølge: Afghanistan, Somalia, Rusland, Irak og Serbien (herunder Kosovo). Antallet af irakiske asylansøgere faldt med 36 % i forhold til 2008, mens det steg med mere end 30 % for asylansøgere fra Afghanistan og Serbien.
- I 2008 fik mere end 65 000 asylansøgere tildelt international beskyttelsesstatus i EU. Tildelingen af denne status var i næsten 24 % af tilfældene resultatet af en afgørelse truffet i en sag i første instans. Derudover fik næsten 11 000 personer tilladelse til at blive af humanitære årsager.
- 4 886 flygtninge blev genbosat i EU fra tredjelande.
-