



Bruxelles, den 22.5.2014
COM(2014) 288 final

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

Femte årsrapport om indvandring og asyl (2013)

{SWD(2014) 165 final}

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Femte årsrapport om indvandring og asyl (2013)

1. INDLEDNING

I 2013 var stigningen i antallet af asylansøgninger betydeligt større end i de foregående år. I forhold til 2012 var der også en brat stigning i antallet af personer, der blev afsløret i forbindelse med ulovlig grænsepassage. Det viste et behov for handling på EU-niveau for at hjælpe medlemsstaterne med at klare udfordringerne i forbindelse med migrationspres, samtidig med at migranternes grundlæggende rettigheder overholdes fuldt ud. Tragedien den 3. oktober ud for den italienske ø Lampedusa, da en båd sank med over 500 migranter om bord, og over 360 personer døde, var en tragisk milepæl i debatten om migration og asyl i den europæiske region. Det var ikke en isoleret hændelse. Det anslås, at 40 000 personer ankom til Europa i 2013 ad søvejen, og at mindst 600 mistede livet i et forsøg på at nå EU's kyster¹.

Der blev oprettet en taskforce vedrørende Middelhavet for at udvikle en overordnet strategi og forebygge yderligere tab af menneskeliv i Middelhavet og identificere prioriterede indsatsområder, så der kan sikres en mere effektiv anvendelse på kort sigt af EU's politikker og værktøjer baseret på principperne om forebyggelse, beskyttelse og solidaritet. Taskforceen vedrørende Middelhavet definerede en række foranstaltninger for hele Middelhavsområdet, der blev fremsat i en meddelelse², som Kommissionen vedtog den 4. december 2013. De omfatter samarbejde med tredjelande, fremme af lovlige migrationskanaler, en klar forpligtelse til genbosættelse, yderligere skridt for at bekæmpe menneskehandel og menneskesmugling og en styrket grænseovervågning. Meddelelsen understregede behovet for at yde operationel støtte til medlemsstater, der oplever et stort pres. Det Europæiske Råd i december hilste meddelelsen velkommen og opfordrede Kommissionen til at rapportere tilbage om gennemførelsen.

Men tragedien ved Lampedusa skete ikke i et politisk vakuum. Den tilspidsede konflikt i Syrien med et registreret antal flygtninge fra Syrien på over 2,3 millioner i begyndelsen af 2014³ lagde ekstra pres på EU og medlemsstaterne for at videreudvikle politikker for indvandring, asyl og ydre grænser, som bygger på beskyttelse af migranter og solidaritet mellem medlemsstaterne. I den henseende var vedtagelsen af det fælles europæiske asylsystem et vigtigt skridt, idet systemet fastsætter fælles høje standarder og et stærkere samarbejde for at sikre, at asylansøgere behandles på lige fod i et åbent og retfærdigt system i hele EU. I 2013 skete der ligeledes vigtige fremskridt med grænseforvaltning, navnlig vedrørende forvaltning af Schengensamarbejdet, og der blev fremsat nye forslag om intelligente grænser.

Samtidig med behovet for at reagere på krisesituationer, blev EU fortsat stillet over for udfordringen med at sikre økonomisk genopretning og vækst. En velforvaltet migration kan

¹ Fra 1998 til 2013 ankom 623 118 migranter ulovligt til EU's kyster, dvs. gennemsnitligt næsten 40 000 personer om året. Kilde: *Migrants smuggled by sea to the EU: facts, laws and policy options*; Migration Policy Center; <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC-RR-2013-009.pdf>

² COM(2013) 869 final.

³ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

bidrage til at styrke økonomien, få adgang til de nødvendige kvalifikationer og afhjælpe mangel på arbejdskraft.

EU's indsats skal også ses i en bredere politisk kontekst, der tager højde for EU's forbindelser til de respektive partnerlande og -regioner. Den europæiske naboskabspolitik (ENP)⁴ og den samlede strategi for migration og mobilitet (SSMM)⁵ skaber rammerne for en styrket omfattende dialog og et samarbejde med partnerlande om migration og mobilitet for bl.a. at tage fat på de grundlæggende årsager til ulovlig og tvungen migration, forebygge dramatiske hændelser, beskytte migranternes liv og deres grundlæggende rettigheder.

Med udgangspunkt i både SSMM og EU's udviklingspolitik - en dagsorden for forandring - blev EU's politiske ramme for migration og udvikling revideret i meddelelsen om maksimering af migrationens udviklingseffekt⁶ og Rådets efterfølgende konklusioner⁷, der understreger betydningen af en effektiv migrationsstyring for at fremme positive synergier mellem migration og udvikling og styrke EU's engagement med hensyn til at støtte udviklingslandenes indsats for at styrke migrationsforvaltning.

I 2013 blev der også opnået vigtige fremskridt med at fastsætte prioriteter og sikre EU-finansiering af foranstaltninger på området asyl, migration og integration med afslutningen af forhandlingerne om den flerårige finansielle ramme 2014-2020. Forordningen om oprettelse af den nye asyl-, migrations- og integrationsfond og den nye fond for intern sikkerhed blev godkendt af Europa-Parlamentet den 13. marts 2014⁸.

Denne rapport resumerer Kommissionens vurdering af den politiske udvikling på EU-niveau, hvad angår indvandring og asyl i 2013. Den suppleres af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene⁹, der indeholder flere oplysninger og statistikker for udviklingen på både EU- og medlemsstatsniveau, sidstnævnte indsamlet af det europæiske migrationsnetværk¹⁰.

2. NØGLETAL FOR MIGRATIONEN I EU I 2013¹¹

Ved begyndelsen af 2013 var EU's befolkning på 503 millioner, hvoraf 20,4 millioner var tredjelandstatsborgere svarende til 4 % af den samlede befolkning. I 2012 blev der udstedt 2,1 millioner førstegangsopholdstilladelser til tredjelandstatsborgere¹². Heraf blev 32 % udstedt af familiemæssige årsager, 23 % med henblik på aflønnede aktiviteter, 22 % med henblik på studier og 23 % af andre årsager (herunder international beskyttelse). De lande, til hvis statsborgere der blev udstedt det højeste antal førstegangsopholdstilladelser, er: Amerikas Forenede Stater med 200 000 tredjelandstatsborgere, der udgør 9,5 % af det samlede antal i EU, efterfulgt af Ukraine, Kina og Indien med omkring 7,5 % af det samlede antal i EU

⁴ http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm

⁶ COM(2013) 292.

⁷ Rådets dokument 12415/13.

⁸ De forventes at træde i kraft i andet kvartal af 2014.

⁹ SWD (2014) 165.

¹⁰ EMN, <http://www.emn.europa.eu>

¹¹ De statistikker, der fremlægges i denne meddelelse er generelt de seneste foreliggende fra Eurostat. Det statistiske bilag til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD(2014) 165) indeholder mere detaljerede statistiske oplysninger, bl.a. fra EMN, herunder en oversigt efter medlemsstat.

¹² Oplysninger fra Eurostat for 2012. Oplysninger for 2013 vil foreligge i juli 2013. SWD (2014) 165, statistisk bilag, omfatter delvise oplysninger for 2013 fremsendt af EMN.

(163 000, 161 000 og 157 000). Et betydeligt antal tilladelser (mellem 5 % og 2,5 % af det samlede antal i EU) blev udstedt til statsborgere fra Marokko (102 000), Rusland (66 000), Filippinerne (62 000), Tyrkiet (59 000) og Brasilien (51 000).

Det samlede antal asylansøgninger i 2013 androg 434 160, hvilket er en stærk stigning på omkring 100 000 ansøgere i forhold til sidste år. Den største gruppe ansøgere kom fra Syrien (50 470, dvs. 12 % af alle ansøgere), og andre betydelige lande er Rusland, Afghanistan, Serbien, Pakistan og Kosovo. Ud af alle ansøgere modtog 112 730 beskyttelse i første instans (flygtninge: 49 510, subsidiær beskyttelse: 45 540 eller humanitær beskyttelse¹³: 17 685), omkring 35 % af alle afgørelser truffet i første instans¹⁴.

Langt størstedelen af de over 2,3 millioner personer, der er flygtet fra Syrien efter konflikten udbrud i 2011, fandt tilflugt i Libanon, Tyrkiet, Jordan, Irak og Egypten¹⁵ med omkring 82 730¹⁶ asylansøgere i EU¹⁷.

Antallet af uledsagede mindreårige, der søger om international beskyttelse, var på det samme niveau som i 2012 (12 425 indgivne ansøgninger). De fleste stammer fra Afghanistan (3 310), Somalia (1 580), Syrien (1 010) og Eritrea (715); de fleste af disse børn blev modtaget af Sverige, Tyskland, Det Forenede Kongerige, Østrig og Italien.

Statistikker om ulovlig migration kan være ufuldstændige eller ikke helt troværdige på grund af netop det fænomen, de skal afspejle. Ikke desto mindre er ulovlig migration fortsat et væsentligt element, når der er tale om migration til EU. Indikatorer såsom antallet af afslag, pågribelser og tilbagesendelser kan anvendes, men der skal tages mange forbehold.

I 2013¹⁸ fik ca. 317 840 personer afslag på indrejse i EU, hvilket er en svag stigning på 0,6 % i forhold til 2012; langt de fleste (61 %) fik afslag i Spanien. Antallet af pågribelser faldt, og der blev pågrebet 386 230 personer i 2013¹⁹ (sammenlignet med 433 665 i 2012). I 2013 sendte medlemsstaterne omkring 166 470 tredjelandsstatsborgere tilbage til tredjelande²⁰. Kvartalsvise rapporter fra Frontex²¹ har også bidraget til rettidigt at informere de politiske beslutningstagere om situationen ved EU's ydre grænser: i 2013 (januar-september) blev 77 140 personer pågrebet i forbindelse med ulovlig passage af EU's grænser med en betydelig stigning fra juli, der især berørte de italienske kyster, navnlig på grund af den forværrede krise i Syrien.

3. BESTRÆBELSER PÅ AT STYRKE INTERNATIONAL BESKYTTELSE

3.1. Et vigtigt resultat: aftale om det fælles europæiske asylsystem

2013 var et vigtigt år, hvad angår fremskridt med det fælles europæiske asylsystem. Forhandlingerne om omarbejdningen af Dublin²² og Eurodac²³ forordningerne og om

¹³ Humanitær beskyttelse indrømmes de tredjelandsstatsborgere og statsløse, som har tilladelse til at forblive på medlemsstaternes område af årsager, der ikke beror på et behov for international beskyttelse, men som skyldes medfølelse eller humanitære hensyn.

¹⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-EN.PDF

¹⁵ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

¹⁶ 50 470 i 2013, 24 115 i 2012 og 8 145 i 2011.

¹⁷ De fleste søgte i DE og SE (en tredjedel af det samlede antal) efterfulgt af BG, UK, NL, AT, DK og BE, mens andre medlemsstater kun er marginalt berørt.

¹⁸ Eurostat, oplysninger for 2013 foreligger ikke for EL.

¹⁹ Eurostat, oplysninger for 2013 foreligger ikke for EL og NL.

²⁰ Eurostat, oplysninger for 2013 foreligger ikke for EL.

²¹ <http://www.frontex.europa.eu/publications>

²² Forordning (EU) nr. 604/2013 (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 31).

omarbejdningen af direktiverne om modtagelsesforhold²⁴ og asylprocedurer²⁵ blev afsluttet, og teksterne blev vedtaget den 26. juni 2013²⁶. Det omarbejdede direktiv om fastsættelse af standarder for anerkendelse som personer med international beskyttelse²⁷ og det udvidede anvendelsesområde for direktivet om fastboende udlændinge²⁸ til også at omfatte personer med international beskyttelse trådte i kraft. Det fælles europæiske asylsystem vil give bedre adgang til asylproceduren for personer, der søger beskyttelse, sikre afgørelser, der er mere retfærdige, hurtigere og af bedre kvalitet, og værdige og anstændige forhold både for personer, der søger om asyl, og for personer, der indrømmes international beskyttelse i EU. I de kommende år vil der være fokus på en ensartet gennemførelse af de nye asylinstrumenter i EU.

3.2. Praktisk samarbejde og solidaritet internt i EU

3.2.1. Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO)

EASO²⁹ bidrog fortsat til at udvikle praktiske samarbejdsinitiativer på asylområdet. I 2013 gennemgik 2 111 ansatte de moduler, der indgår i EASO's kursusforløb³⁰. EASO's aktiviteter omfattede bistand til medlemsstaterne med at styrke asylprocedurerne med særligt fokus på adgang til beskyttelse, personlig samtale, bevisvurdering og opsporing af familie. Hvad angår oplysninger om oprindelsesland, har agenturet offentliggjort en rapport om Vestbalkan³¹ og afholdt flere workshopper i Syrien, Rusland og andre vigtige oprindelseslande for asylansøgere. Den såkaldte "netværkstilgang" blev yderligere udviklet, og der blev oprettet netværk af eksperter fra medlemsstaterne, som har regelmæssig kontakt med vigtige oprindelseslande for at udveksle oplysninger og bidrage til at harmonisere afgørelser på EU-niveau.

EASO ydede fortsat bistand til Grækenland og aktiverede en særlig støtteplan for Italien og Bulgarien på grund af de vanskeligheder, som disse lande står over for i forbindelse med forvaltningen af deres asylansøgninger. Agenturet udviklede også foranstaltninger i forbindelse med flytning af personer, genbosættelse, og den eksterne dimension af det fælles europæiske asylsystem. Den anden "årsrapport om situationen på asylområdet i Unionen 2012"³², der blev offentliggjort i juli 2013, indeholdt en status over gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem og en analyse af asylstrømme til EU.

²³ Forordning (EU) nr. 603/2013 (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 1).

²⁴ Direktiv 2013/33/EU (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 96);

²⁵ Direktiv 2003/32/EU (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 60);

²⁶ Yderligere oplysninger: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm. Brochure : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf Infografik: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/multimedia/infographics>

²⁷ Direktiv 2011/95/EU (EUT L 337 af 20.12.2011, s. 9).

²⁸ Direktiv 2003/109/EF (EUT L 16 af 23.1.2004, s.44), som ændret ved direktiv 2011/51/EU (EUT L132, 19.5.2009, p.1).

²⁹ <http://easo.europa.eu>

³⁰ 1 947 personer blev oplært gennem nationale kurser og 164 gennem kursusarrangementer for undervisere i Malta. Omkring 200 var ikke-EU-tjenestemænd, der blev oplært gennem projekter som f.eks. UNHCR-projekter, Pragprocessen osv.

³¹ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/WB-report-final-version.pdf>

³² Det Europæiske Asylstøttekontor, 2013 <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-Final.pdf>

3.2.2. Finansiering af nødforanstaltninger og asylstøtte til medlemsstaterne

Efter tragedien ved Lampedusa støttede Kommissionen i særlig grad de italienske myndigheder i deres bestræbelser på at forvalte migrationsstrømmene og sikre en bedre overvågning af ruten over det centrale Middelhav for at forbedre grænseovervågningen og redde liv. Frontexoperationer er blevet styrket med et tillægsbudget på 7,9 mio. EUR, og Italien modtog støtte til nødforanstaltninger inden for rammerne af Den Europæiske Flygtningefond³³ (EFF), Fonden for De Ydre Grænser og Tilbagesendelsesfonden på i alt 23 mio. EUR.

Endvidere modtog 8 andre medlemsstater³⁴ i 2013 støtte til nødforanstaltninger under EFF med et beløb på i alt 36,34 mio. EUR³⁵, som blev tildelt for at reagere hurtigt på krisen i Syrien.

I 2013 modtog Grækenland 82,7 mio. EUR³⁶ fra EFF, Tilbagesendelsesfonden og Fonden for De Ydre Grænser. Den reviderede græske handlingsplan for migrations- asylreformen, der blev fremlagt i januar 2013³⁷, er den nuværende reference på EU-niveau med hensyn til nødforanstaltninger i tilfælde af migrationspres og systemiske mangler.³⁸ Grækenland har vist politisk vilje til at forbedre sit asylsystem og migrationspolitikken. Der blev opnået enighed om en politisk aftale om at øge indkvarteringskapaciteten for asylansøgere og sårbare personer. Adgangen til asylproceduren er forbedret med oprettelsen af nye regionale asylkontorer. Det første modtagelsescenter i Fylakio Evros og screeningcentre på De Nordægæiske Øer (Lésvos, Khíos og Sámos) er nu operationelle. Endelig blev seks gamle tilbageholdelsescentre, som var uegnede til indkvartering af migranter på humane betingelser, lukket. Kommissionen er tilfreds med denne udvikling, men mener, at det er nødvendigt med en yderligere indsats, navnlig hvad angår overholdelse af menneskerettigheder, kontinuerlige tjenester og levevilkår i tilbageholdelsescentre. Kommissionen, herunder taskforceen for Grækenland, vil fortsat arbejde sammen med de græske myndigheder for at fremme en effektiv gennemførelse af handlingsplanen. Det er også nødvendigt med fortsat støtte og solidaritet fra de øvrige medlemsstater.

Kommissionen foretog rejser til Cypern for at drøfte behovet for at forbedre asylsystemet og bl.a. øge kapaciteten for de åbne indkvarteringscentre og forbedre modtagelsesforhold. I den

³³ I alt 12 mio. EUR, hvoraf 10 som følge af tragedien ved Lampedusa.

³⁴ DE, FR, HU, MT, NL, CY, EL, BG.

³⁵ Herunder 12 mio. EUR til Italien.

³⁶ I 2011-2013 modtog Grækenland 97,88 mia. EUR fra Tilbagesendelsesfonden, næsten 130 mio. EUR fra Fonden for De Ydre Grænser og 23,97 mio. EUR fra Den Europæiske Flygtningefond (EFF). Selv om EFF-bevillingen for 2013 var begrænset til 3,2 mio. EUR, var bevillingerne til Grækenland fra Tilbagesendelsesfonden og Fonden for De Ydre Grænser for 2013 på henholdsvis 35,5 mio. EUR og 44 mio. EUR.

³⁷ Resumé af den reviderede græske handlingsplan for asyl- og migrationsforvaltning (december 2012) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p4_exec_summary/p4_exec_summary_en.pdf

³⁸ Den omfatter oprettelse af en screeningprocedure ved grænsen i overensstemmelse med EU-retten, reform af asylproceduren gennem oprettelse af en ny asyltjeneste og en uafhængig administrativ klagemyndighed, behandling af forsinkede sager i overgangsperioden, styrket modtagelseskapacitet for asylansøgere og indførelse af et effektivt tilbagesendelsessystem. Kommissionen har indledt en prioriteringsøvelse, hvad angår gennemførelsen af den reviderede græske handlingsplan bl.a. med fokus på foranstaltninger, der tager sigte på at løse de væsentligste problemer, der danner udgangspunkt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse i sagen M.S.S. samt de problemstillinger, der er rejst i igangværende traktatbrudssager. Kommissionen, EASO og andre aktører fortsatte med at støtte Grækenland i landets bestræbelser på at forbedre sit asylsystem, herunder gennem målrettet finansiering og indsættelse af asylstøttehold fra EASO.

forbindelse vil den samlede bevilling på 2,7 mio. EUR fra EFF for både 2012 og 2013 væsentligst blive investeret i en forbedring af modtagelsesforhold. Cypern drog også nytte af ovennævnte nødforanstaltninger i 2013 inden for rammerne af EFF.

Som følge af en stærk stigning i antallet af migranter, der passerer den bulgarsk-tyrkiske grænse, og personer, der søger om international beskyttelse, anmodede de bulgarske myndigheder om bistand, bl.a. fra EU. I oktober gennemførte Kommissionen støttet af EASO og Frontex en vurdering og identificerede to væsentlige problemområder: modtagelses- og indkvarteringskapacitet og kapacitet til at behandle et øget antal ansøgninger. For at afhjælpe disse mangler undertegnede EASO og de bulgarske myndigheder en operativ plan, der løber indtil september 2014. Bulgarien fik bistand fra eksperthold udsendt af andre medlemsstater og modtog 5,65 mio. EUR under EFF's finansieringsramme for nødforanstaltninger for at udvide og styrke indkvarteringskapaciteten. Der blev ydet 2,4 mio. EUR fra Fonden for De Ydre Grænser for at hjælpe grænsepolitiet med at identificere og registrere nyankomne, forbedre indkvarteringskapaciteten, støtte omkostningerne til intern transport af migranter, sikre grænsekontrol og føre tilsyn med teknisk udstyr.

3.2.3. *Flytning af personer inden for EU*

Det første årlige forum vedrørende flytning den 25. september 2013³⁹ gav medlemsstaterne og Kommissionen mulighed for at drøfte både deres behov for flytning af personer og deres planer for fremtidige flytninger. Meddelelsen om arbejdet i taskeforcen vedrørende Middelhavet understregede også betydningen af flytning som et vigtigt instrument for frivillig solidaritet.

3.3. **Regionale beskyttelsesprogrammer og genbosættelse**

Inddragelse af international beskyttelse og den eksterne dimension af asyl som en særlig tematisk prioritet i den reviderede SSMM i 2012 har givet mulighed for at behandle disse spørgsmål på en mere systematisk og strategisk måde gennem politiske dialoger og operationelt samarbejde. Et eksempel er indførelsen af et nationalt asylsystem, som er et af Marokkos hovedengagementer i forbindelse med handlingsplanen EU-Marokko inden for rammerne af den europæiske naboskabspolitik, der blev undertegnet i juni 2013.

Migration som følge af konflikten i Syrien var fortsat en stor udfordring for visse medlemsstaters asylsystemer (Bulgarien, Grækenland, Cypern), og andre medlemsstater oplevede en stigning i antallet af asylansøgninger.

Regionale beskyttelsesprogrammer og genbosættelse er nøgleinstrumenter, når det gælder om at styrke solidariteten med ikke-EU-lande og hjælpe flygtninge og andre personer, der har behov for beskyttelse. Genbosættelse af flygtninge er et spørgsmål om solidaritet mellem EU's medlemsstater og tredjelande, der huser store flygtningebefolkninger. Kommissionens mål er at sikre, at flere medlemsstater hvert år genbosætter flere flygtninge med fuld respekt for genbosættelsens frivillige karakter. Da medlemsstaterne nåede til enighed om det fælles EU-genbosættelsesprogram⁴⁰, blev der for første gang fastsat fælles EU-genbosættelsesprioriteter for 2013⁴¹. Det udsender et stærkt politisk signal om enhed og

³⁹ Da medlemsstaterne overvejende var imod Kommissionens forslag i meddelelsen om styrket solidaritet i EU på asylområdet (COM(2011) 835)) om en frivillig permanent ordning om flytning, var Kommissionen vært ved et forum vedrørende flytning, hvor der blev drøftet behov for og kapacitet til flytning og politiske problemstillinger.

⁴⁰ Afgørelse 281/2012/EU af 29.3.2012. <http://www.resettlement.eu>

⁴¹ Inden for rammerne af denne ordning gav de deltagende medlemsstater tilsagn om at genbosætte 3 962 flygtninge i 2013. Dette er en stigning i forhold til 2012, hvor der blev givet tilsagn om 3 083 genbosættelser.

solidaritet og viser den betydning, EU og medlemsstaterne tillægger det at rette EU's genbosættelsesindsats mod langvarige situationer, der kræver særlig opmærksomhed.

Kommissionen vil i 2014 afslutte iværksættelsen af et regionalt (udvikling-) og beskyttelsesprogram i Mellemøsten. De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) opfordrede til at sikre omkring 12 000 pladser til genbosættelse og humanitære opholdstilladelser for personer fra Syrien i 2013 og omkring 30 000 ved udgangen af 2014. Kommissionen støttede denne opfordring, og flere medlemsstater⁴² reagerede ved at tilbyde over 13 100 pladser.

EU's politiske ramme for migration og udvikling⁴³ blev også revideret i 2013, og der vil blive taget skridt til fuldt ud at sætte tvungen migration på udviklings- og migrationsdagsordenen og sikre, at flygtninge og andre tvungne migranter indgår i udviklingsplanlægningen på lang sigt for at forhindre fremtidige fordrivelser og styrke indsatsen for at finde holdbare løsninger.

3.4. Uledsagede mindreårige

Uledsagede mindreårige er en sårbar gruppe, der fortsat fik megen opmærksomhed i 2013 med fokus både på dem, der søger om asyl, og dem, der ikke gør. I september 2013 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om uledsagede børn i EU og opfordrede Kommissionen og medlemsstaterne til at øge indsatsen for at beskytte denne sårbare gruppe. EASO fortsatte sit arbejde med at vurdere alder⁴⁴ og opspore familie og oprindelsesland.

3.5. Udrydde menneskehandel og bekæmpe menneskesmugling

I april 2013 offentliggjorde Kommissionen den første statistiske rapport om menneskehandel på EU-niveau⁴⁵. 23 632 mennesker var påviste eller formodede ofre for menneskehandel i EU i perioden 2008-2010; 80 % af ofrene var kvinder og piger, 20 % mænd og drenge. Størstedelen blev handlet til seksuel udnyttelse (62 %) efterfulgt af tvangsarbejde (25 %), og menneskehandel i andre former, herunder med henblik på fjernelse af organer, kriminelle aktiviteter eller salg af børn (14 %).

Fristen for gennemførelse af direktiv 2011/36/EU⁴⁶ om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor udløb i april 2013. 21 medlemsstater har meddelt, at de har gennemført direktivet fuldt ud, og Kommissionen har anlagt traktatbrudssag mod de medlemsstater, der ikke har gennemført det.

Meddelelsen om taskeforcen vedrørende Middelhavet indeholder et kapitel om bekæmpelse af menneskehandel og menneskesmugling, der foreslår konkrete tiltag og understreger nødvendigheden af både at sikre en effektiv bekæmpelse af menneskesmugling og undgå kriminalisering af humanitær bistand.

4. FREMSKRIDT MED AT TAKLE MIGRATIONSPRES

4.1. En sammenhængende strategi for at mindske ulovlig migration

I overensstemmelse med de strategiske prioriteter i den 3. halvårslige ajourføring⁴⁷ i "EU's indsats mod migrationspresset - En strategisk reaktion"⁴⁸ i 2013 blev der opnået flere

⁴² AT, BE, FI, FR, DE, HU, IE, LU, NL, ES, SE.

⁴³ Optimere migrationens bidrag til udvikling, COM(2013) 292 af 21.5. 2013.

⁴⁴ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe.pdf>

⁴⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf

⁴⁶ EUT L 101 af 15.4.2011, s. 1. Direktivet finder ikke anvendelse i Danmark.

⁴⁷ Dok. 16344/13, godkendt af SCIFA/blandede udvalg den 21. november 2013.

resultater. Der blev undertegnet nye tilbagesendelsesaftaler (Armenien, Kap Verde, Tyrkiet), og arbejdet med at sikre fuld gennemførelse af de eksisterende fortsatte. Tilbagetagelsesaftalen med Armenien trådte i kraft den 1. januar 2014, tilbagetagelsesforhandlingerne med Aserbajdsjan blev afsluttet, og der blev indledt forhandlinger med Hviderusland i februar 2014. Der blev taget skridt for at forebygge ulovlig migration via den græsk-tyrkiske grænse, også takket være et aktivt engagement fra Frontex' side, der fortsatte arbejdet med at bekæmpe og forebygge ulovlig migration med særligt fokus på Vestbalkan og Østeuropa. Der blev gennemført en række foranstaltninger for at indsamle, analysere og udveksle oplysninger om svig og udveksle efterretninger og bedste praksis for forebyggelse mellem medlemsstaterne.

4.2. Tilbagesendelsespolitik

Der blev vedtaget en meddelelse om EU's tilbagesendelsespolitik⁴⁹ i marts 2014, der beskrev udviklingen for EU's tilbagesendelsespolitik i de seneste år, analyserede dens virkninger og fremlagde forslag til den fremtidige udvikling.

Der blev i 2013 opnået betydelige fremskridt med at evaluere og fremme en korrekt og ensartet anvendelse af tilbagesendelsesdirektivet⁵⁰, som fremmer det operationelle samarbejde og skaber en retlig ramme for anvendelse af tilbagesendelsesforanstaltninger i hele EU. Et betydeligt antal medlemsstater er begyndt på eller har allerede ændret deres nationale lovgivning for at afhjælpe de konstaterede mangler.

Frivillig udrejse er fortsat den foretrukne løsning for tilbagesendelser, selv om det i nogle tilfælde kan være nødvendigt med tvangsmæssig udsendelse. Medlemsstaterne gjorde i stigende grad brug af fælles tilbagesendelser koordineret og finansieret af Frontex. Endvidere sørgede Frontex for kurser til ansatte med ansvar for tilbagesendelser med særligt fokus på at sikre de tilbagesendte personers grundlæggende rettigheder og værdighed under tilbagesendelsen.

Medlemsstaterne opfordres til at være ambitiøse i opfølgningen på de forslag, Kommissionen har fremsat i meddelelsen om tilbagesendelse. Der lægges vægt på at få vedtaget en "håndbog om tilbagesendelse" med retningslinjer, bedste praksis og henstillinger til de myndigheder, der er involveret i tilbagesendelser, en øget informationsudveksling mellem de myndigheder, der har ansvaret for at føre tilsyn med tvangsmæssig tilbagesendelse, for at sikre et mere ensartet tilsyn samt brug af det europæiske migrationsnetværk som en platform til at fremme samarbejde, navnlig hvad angår frivillig udrejse.

4.3. Direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere

I 2013 var der fremskridt med vurderingen af gennemførelsen af direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere⁵¹. Kommissionens første rapport om gennemførelsen af direktivet⁵²

⁴⁸ "EU's indsats mod migrationspresset - En strategisk reaktion" indeholder syv strategiske prioritetsområder: I) Styrkelse af samarbejdet med transit- og oprindelsestredjelande om styring af migrationen, II) Styrket grænseforvaltning ved de ydre grænser, III) Forebyggelse af ulovlig indvandring fra Tyrkiet, IV) Bedre takling af misbrug af de lovlige migrationskanaler, V) Sikring og beskyttelse af fri bevægelighed ved at dæmme op for tredjelandsstatsborgeres misbrug, VI) Skærpet styring af migrationen, herunder samarbejde om tilbagesendelsespraksis, VII) Forebyggelse af ulovlig indvandring fra og via landene i det sydlige Middelhavsområde.

⁴⁹ COM(2014) 199 af 28.3.2014.

⁵⁰ Direktiv 2008/115/EF (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

⁵¹ Direktiv 2009/52/EF (EUT L 168 af 30.6.2009, s. 24).

⁵² COM(2014) 286 af 22.5.2014.

konkluderer, at alle medlemsstater, som er bundet af det⁵³, forbyder beskæftigelse af ulovlige migranter og straffer deres arbejdsgivere gennem finansielle og strafferetlige sanktioner. En række medlemsstater har gennemført sanktioner sammen, f.eks. ved at hæve bødeløbet eller strafferammen, men sanktionsniveauet er meget forskelligt.

Ikke alle medlemsstater har på nuværende tidspunkt gennemført beskyttelsesforanstaltningerne til fordel for ulovlige migranter på tilfredsstillende vis, og der skal ske forbedringer, bl.a. vedrørende retten til at gøre krav gældende over for en arbejdsgiver, effektive mekanismer i den henseende og systematisk og objektiv oplysning om rettigheder.

Inspektioner er grundlaget for håndhævelse af forbud mod ulovlig beskæftigelse og information af ulovlige migranter om deres rettigheder. De hidtil fremsendte inspektionsrapporter er ofte ufuldstændige eller ikke let sammenlignelige, hvilket gør det vanskeligt at foretage en meningsfuld EU-dækkende sammenfatning af inspektionerne og deres resultater. De indsamlede oplysninger antyder imidlertid, at der er store forskelle i medlemsstaternes håndhævelsesindsats.

Medlemsstaterne er forpligtet til at rapportere om inspektioner hvert år inden den 1. juli, og Kommissionen vil fortsat overvåge de foranstaltninger, der træffes for at sikre, at der anvendes effektive, proportionelle og afskrækkende sanktioner i hele EU, og at der forefindes mekanismer til håndhævelse af ulovlige migranternes rettigheder. En effektiv håndhævelse af direktivet skal tilskynde arbejdsgiverne til at rekruttere tredjelandsstatsborgere via lovlige kanaler til gavn for migranterne, arbejdsgiverne og medlemsstaterne.

5. NY UDVIKLING INDEN FOR GRÆNSEFORVALTNING

5.1. EU's ydre grænser

5.1.1. Oversigt over Frontex' aktiviteter

Da migrationspresset på EU's ydre grænser fortsat var højt i 2013, fortsatte Frontex med at støtte og koordinere medlemsstaternes operationelle indsats, navnlig gennem fælles operationer ved de mest berørte landgrænser og ved de vigtigste migrationsruter ad søvejen, altid med særlig vægt på at fremme bedste praksis for grænseforvaltning og fuld overholdelse af grundlæggende rettigheder. Da hovedformålet med Frontex-koordinerede fælles operationer til søs er at forhindre ulovlig indrejse via de ydre grænser, tog de også sigte på at opspore migranter i nød og bidrage til at redde deres liv. I april 2013 fremlagde Kommissionen et forslag⁵⁴ til forordning om regler for operationer til søs, der samordnes af Frontex. Forhandlingerne mellem Rådet og Europa-Parlamentet er afsluttet, og forordningen vil snarest træde i kraft.

5.1.2. Et europæisk grænseovervågningssystem (EUROSUR)

Forordningen om oprettelse af det europæiske grænseovervågningssystem⁵⁵ trådte i kraft den 2. december 2013⁵⁶, og EUROSUR blev derved operationelt for de 19

⁵³ Finder ikke anvendelse i DK, IE, UK. HR endnu ikke vurderet.

⁵⁴ COM(2013) 197 af 12.4.2013. Forventes at erstatte Rådets afgørelse 2010/252/EU, som blev annulleret af Den Europæiske Unions Domstol i september 2012.

⁵⁵ Forordning (EU) nr. 1052/2013 (EUT L 295 af 6.11.2013, s. 11).

⁵⁶ Efter den formelle vedtagelse i oktober 2013.

Schengenmedlemsstater ved de sydlige og østlige ydre grænser. De øvrige 11 medlemsstater vil tilslutte sig EUROSUR den 1. december 2014⁵⁷.

EUROSUR er et system med flere funktioner, der skal afsløre og forebygge grænseoverskridende kriminalitet, som f.eks. narkotikahandel, og bidrage til at redde migranternes liv ved Schengenområdet ydre grænser. Systemet skaber en fælles mekanisme for informationsudveksling i næsten realtid og samarbejde mellem instanser vedrørende grænseovervågning. Alle nationale myndigheder med ansvar for grænseovervågning skal koordinere deres aktiviteter via nationale koordinationscentre med hinanden, med andre medlemsstater og med Frontex. EURORUS-forordningen kræver, at medlemsstaterne og Frontex fuldt ud overholder de grundlæggende rettigheder, navnlig non-refoulement-princippet og reglerne om beskyttelse af personoplysninger.

Det nye instrument udgør også hjørnestenen i EU's reaktion på tragedien ved Lampedusa, idet det giver mulighed for overvågning af søgrænserne og sikrer en bedre identifikation af både med migranter i havsnød. Instrumentet skal udnyttes yderligere gennem en optimal brug af andre eksisterende systemer, som f.eks. de systemer, der er udviklet af Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA).⁵⁸

5.2. Forvaltning af Schengensamarbejdet

5.2.1. Halvårlige rapporter om Schengenområdet

Den fjerde halvårslige rapport blev vedtaget den 28. november 2013⁵⁹ og indeholdt oplysninger om det samlede billede (ydre grænser, sekundære migrationsstrømme, Schengenevalueringmekanisme, EUROSUR og regler om Frontex' operationer ved søgrænser), om anvendelsen af Schengenreglerne (bl.a. tilfælde af genindførelse af kontrol ved de indre grænser og igangværende traktatbrudssager) samt tilknyttede spørgsmål, som f.eks. anvendelse af Schengeninformationssystemet, visuminformationssystemet, visumpolitik og tilbagetagelsesaftaler.

5.2.2. Ny Schengenevalueringmekanisme/Schengenforvaltning

Efter lange og komplekse forhandlinger blev forordningen om indførelse af en evaluering- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne⁶⁰ vedtaget den 7. oktober 2013⁶¹. Den nye mekanisme vil give mulighed for at overvåge situationen, tilvejebringe støtte og afhjælpe svagheder for at bevare den gensidige tillid inden for Schengenområdet. Forordning 1051/2013⁶² indeholder fælles regler for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, hvor Schengenevalueringmekanismen har påpeget vedvarende alvorlige mangler ved de ydre grænser.

⁵⁷ Infografik om EUROSUR:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/eurosur/eurosur_en.pdf

⁵⁸ <http://www.emsa.europa.eu/>

⁵⁹ COM(2013) 832 final af 28.11.2013.

⁶⁰ Forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7. oktober 2013 om indførelse af en evaluering- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af Eksekutivkomitéens afgørelse af 16. september 1998 om nedsættelse af et stående udvalg for evaluering og anvendelse af Schengenreglerne (EUT L 295 af 6.11.2013, s. 27).

⁶¹ Anvendes fra den 27.11.2014. Kommissionen er i øjeblikket ved at forberede en problemfri gennemførelse af den nye evalueringmekanisme.

⁶² Forordning (EU) 1051/2013 om ændring af forordning (EF) nr. 562/2006 (EUT L 295 af 6.11.2013, s. 1).

5.2.3. Teknisk ændring af Schengengrænsekodeksen

Den længe ventede forordning (EU) nr. 610/2013 om ændring af Schengengrænsekodeksen trådte i kraft den 19. juli 2013⁶³. Den skaber større klarhed og indsnævrer forskellige fortolkninger af Schengengrænsekodeksen og afklarer praktiske problemer, der er opstået siden kodeksens ikrafttrædelse. Den indfører også en klar og harmoniseret definition af metoden til beregning af tredjelandsstatsborgeres kortvarige ophold i Schengenområdet og nye retsregler for bilaterale aftaler om fælles grænseovergangssteder ved de ydre grænser.

5.2.4. Indførelse af intelligente grænser

En anden måde at gøre EU til en mere attraktiv destination er ved at gøre det lettere for tredjelandsstatsborgere at indrejse. Den 28. februar 2013 fremlagde Kommissionen en pakke vedrørende intelligente grænser, som består af forslag til et ind- og udrejsesystem⁶⁴, et program for registrerede rejsende⁶⁵ samt deraf følgende ændringer af Schengengrænsekodeksen for at fremskynde, lette og styrke procedurerne for grænsekontrol af udlændinge, der rejser ind i EU. De første drøftelser om forslagene i Rådet blev afsluttet i begyndelsen af 2014. Europa-Parlamentet har også givet udtryk for sine foreløbige synspunkter. Kommissionen foreslog at gennemføre en undersøgelse (lanceret i marts 2014), som yderligere vil analysere visse underliggende tekniske forhold i forslagene. En pilotordning - der forventes overdraget til eu-LISA - vil i 2015 teste både den detaljerede udformning af den tekniske arkitektur og de underliggende operationelle processer.

5.3. Visumpolitik

I 2013 nåede medlovgiverne til enighed om en revideret gensidighedsmekanisme og den nye visumsuspensionsmekanisme i Kommissionens forslag⁶⁶ om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 539/2001⁶⁷, så den kunne træde i kraft i januar 2014.

I begyndelsen af 2014 nåede medlovgiverne også til enighed om Kommissionens forslag om ændring af visumlisterne i Rådets forordning (EF) nr. 539/2001. Ændringen, der omhandler overførsel af 16 lande i Caribien og Stillehavet samt De Forenede Arabiske Emirater, Peru og Columbia til visumfritagelseslisten, forventes at træde i kraft i juni 2014. Kommissionens forslag om ændring af forordning (EF) nr. 539/2001 om overførsel af Republikken Moldova til visumfritagelseslisten⁶⁸ blev godkendt af medlovgiverne i begyndelsen af april 2014 og vil træde i kraft ved udgangen af samme måned.

De reviderede visumlempelsesaftaler med Ukraine og Republikken Moldova trådte i kraft i juli 2013. Der blev indgået visumlempelsesaftaler med Armenien og Kap Verde, og aftalen med Armenien trådte i kraft den 1. januar 2014. Der blev undertegnet en visumlempelsesaftale med Aserbajdsjan i november, og Rådet vedtog i december forhandlingsdirektiver for Marokkos vedkommende.

Den 1. april 2014 vedtog Kommissionen en rapport om gennemførelsen af visumkodeksen og et forslag om en revision, der skal sikre, at EU's visumpolitik bidrager til at fremme økonomisk vækst og kulturelle udvekslinger ved at gøre det lettere at rejse for lovligt

⁶³ EUT L 182 af 29.6.2013, s. 1.

⁶⁴ COM(2013) 95 af 28.2.2013.

⁶⁵ COM(2013) 97 af 28.2.2013.

⁶⁶ KOM(2011) 290 af 24.5.2011

⁶⁷ Forordning (EF) nr. 539/2001 af 15.3.2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav. EUT L 81 af 21.3.2001, s. 1.

⁶⁸ COM(2013) 853 af 27.11.2013.

rejsende, som f.eks. forretningsfolk, turister, studerende og unge, samtidig med at der sikres et høj sikkerhedsniveau i EU⁶⁹.

Indførelsen af visuminformationssystemet fortsatte i 2013 og omfatter nu yderligere otte regioner⁷⁰.

6. FREMME LOVLIGE MIGRATIONSROUTER TIL EUROPA

6.1. Nye EU-regler for lovlig migration

I 2013 blev der forhandlet intensivt om EU's lovgivning om lovlig migration. Medlovgiverne nåede i november til enighed om et nyt direktiv om sæsonarbejde, der blev vedtaget i februar 2014⁷¹. Det er det første direktiv, der hovedsageligt omhandler lavt uddannede migranter og cirkulær migration, dvs. migranter, der kommer til EU for kortere perioder, og som rejser tilbage til tredjelandet efter kontraktens udløb. Når direktivet er indarbejdet i national lovgivning den 30. september 2016, vil sæsonarbejdere blive behandlet på lige fod med værtsmedlemsstatens egne statsborgere, hvad angår ansættelses- og arbejdsvilkår, og medlemsstaterne skal sikre, at disse arbejdere har adgang til passende indlogering. Mere kontrol vil mindske risikoen for ulovlig ansættelse og udnyttelse af sårbare grupper.

Intensive forhandlinger om forslaget om et direktiv om virksomhedsinternt udstationerede tredjelandstatsborgere⁷² førte til en politisk aftale i begyndelsen af 2014. Det nye direktiv forventes at generere økonomisk vækst ved på den ene side at tilføre merværdi til EU's eksisterende frihandelsaftaler og på den anden side at tiltrække nye investeringer til EU. Aftalen indeholder et brugbart system til mobilitet inden for EU - som er af stor betydning for denne kategori af erhvervsudøvere - og passende rettigheder og arbejdsvilkår for virksomhedsinternt udstationerede personer.

Et nyt forslag⁷³ til et omarbejdet direktiv om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse, ophold og rettigheder med henblik på forskning, studier, elevudveksling, lønnet og ulønnet praktik, volontørtjeneste og au pair-ansættelse fremlagt af Kommissionen i marts 2013 er blevet drøftet grundigt med Rådet og Europa-Parlamentet. I forhold til de eksisterende regler indeholder forslaget klarere indrejsebetingelser og processuelle garantier, en øget sammenhæng med EU's mobilitetsprogrammer, og det giver studerende bedre muligheder for jobsøgning under og efter afslutningen af deres studier. Det tager også sigte på at sikre en bedre beskyttelse og visse rettigheder til at blive behandlet på samme vilkår som værtsmedlemsstatens egne statsborgere.

6.2. Bedre gennemførelse af den eksisterende lovgivning

Kommissionen har udarbejdet sin første rapport⁷⁴ om medlemsstaternes gennemførelse af direktivet om det blå EU-kort⁷⁵. Alle deltagende medlemsstater har nu gennemført direktivet og kan udstede blå kort til højt kvalificerede tredjelandstatsborgere.

⁶⁹ COM(2014) 165 og COM(2014)164 af 1.4.2014.

⁷⁰ Vestafrika, Centralafrika, Østafrika, det sydlige Afrika, Sydamerika, Centralasien, Sydøstasien og de besatte palæstinensiske områder.

⁷¹ Direktiv 2014/36/EU af 26.2.2014 (EUT L 94 af 28.3.2014, s. 375-390).

⁷² COM(2010) 378. Se [EP Legislative Observatory : Interinstitutionel reference 2010/0209\(COD\)](#)

⁷³ COM(2013) 151 af 25.3.2013. Eksisterende direktiver 2005/71/EF (forskere) og 2004/114/EF (studerende).

⁷⁴ COM(2014) 287 af 22.5.2014.

⁷⁵ Direktiv 2009/50/EF (EUT L 155 af 18.6.2009, s.17) Finder ikke anvendelse i DK, IE, UK.

De første foreliggende statistiske oplysninger⁷⁶ indberettet i 2013 viser, at der i 2012 blev udstedt 3 664 blå kort, heraf 2 584 i Tyskland. 146 blå kort blev forlænget og et kort trukket tilbage. Sammen med indehaverne af blå kort fik 1 107 familiemedlemmer tilladelse til indrejse, og 108 opholdstilladelser til familiemedlemmer blev forlænget. Baseret på de foreliggende statistiske oplysninger er det endnu ikke muligt at drage endelige konklusioner om, hvor effektivt ordningen tiltrækker højt kvalificerede tredjelandstatsborgere til EU. Det forekommer imidlertid klart, at parallelle nationale ordninger for højt kvalificerede arbejdstagere og den manglende information og kommunikation om det blå kort har betydning for det lave antal blå kort, der er udstedt i visse lande.

Kommissionen fortsætter sin vurdering af medlemsstaternes gennemførelse og vil eventuelt indlede traktatbrudsprocedurer, når der potentielt er tale om manglende gennemførelse.

I opfølgningen på grønbogen fra 2011 om retten til familiesammenføring⁷⁷ vedtog Kommissionen retningslinjer⁷⁸. Meddelelsen indeholder retningslinjer til medlemsstaterne om anvendelsen af direktiv 2003/86/EF⁷⁹. Den tager sigte på at afklare de problemstillinger, der blev rejst under den offentlige høring, sikre en åben og klar forståelse for familiesammenføringsreglerne på EU-niveau og bidrage til en ensartet anvendelse.

I 2013 blev anvendelsesområdet for direktivet om fastboende udlændinge⁸⁰ udvidet til også at omfatte personer, der er omfattet af international beskyttelse operationelt, men ved udgangen af 2013 var direktivet endnu ikke fuldstændig gennemført i 10 medlemsstater. På grundlag af de modtagne klager fortsatte Kommissionen også indsatsen over for en række medlemsstater, hvilket førte til ændringer i den nationale lovgivning for at sikre korrekt gennemførelse. Der blev udfoldet bestræbelser på at identificere prioriterede områder, der kræver en tættere overvågning, som f.eks. ligebehandling for fastboende udlændinge og ret til fri bevægelighed i EU. Kommissionen vil fortsat sikre, at migranternes rettigheder sikres, og at direktivets bestemmelser og hensigt opfyldes fuldt ud.

I december trådte det nye direktiv om en enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandstatsborgere og et sæt fælles rettigheder⁸¹ i kraft. Ved udgangen af 2013 havde kun 8 medlemsstater givet meddelelse om fuld gennemførelse. Der er indledt traktatbrudssager mod de andre medlemsstater. Når direktivet er fuldt ud gennemført, vil det bidrage til at bekæmpe social dumping og udnyttelse af arbejdstagere fra tredjelande i EU. Det vil sikre, at arbejdstagere, der er omfattet af direktivet, herunder personer, der arbejder på nationale tilladelser, vil have ret til samme behandling som landets egne statsborgere, hvad angår så vigtige aspekter som arbejde, adgang til varer og tjenester og adgang til social sikring.

6.3. Lovlig migration som et redskab til at skabe vækst

EU har i nogen tid stået over for betydelige udfordringer i forbindelse med manglende vækst samtidig med en stadig større mangel på arbejdskraft på visse områder, mangel på de nødvendige færdigheder og en aldrende befolkning, der påvirker produktiviteten og konkurrenceevnen. Flere initiativer omhandlede i 2013 migranternes bidrag til økonomisk vækst

⁷⁶ For 2012 vedrørende 22 medlemsstater.

⁷⁷ COM(2011) 735 final.

⁷⁸ COM(2014) 210 af 3.4.2014.

⁷⁹ EUT L251 af 3.10.2003, p.12.

⁸⁰ Direktiv 2003/109/EF som ændret ved direktiv 2011/51/EU (EUT L 16 af 23.2.2004, s. 44, EUT L 132 af 19.5.2011).

⁸¹ Direktiv 2011/98/EU (EUT L 343 af 23.12.2011, s. 1). Finder ikke anvendelse i DK, IE, UK.

og fremlagde dokumentation for, at en velforvaltet migration⁸² og handelsrelateret mobilitet har gavnlige virkninger.

I 2020-handlingsplanen for iværksætterkultur⁸³, som identificerer foranstaltninger for at sætte EU's iværksætterpotentiale fri, fjerne hindringer og revolutionere iværksætterkulturen, anerkendes det, at migranter udgør et vigtigt iværksætterpotentiale i EU.

6.4. Mere viden for at støtte migranternes integration

I forbindelse med den globale økonomiske krise var tredjelandsstatsborgere stadig i betydelig grad ramt af problemer med at få adgang til arbejdsmarkedet, dårligere uddannelse eller risiko for fattigdom og social udstødelse. EU-indikatorerne for integration af indvandrere peger på en forværring af situationen sammenlignet med EU-borgere i 2013. I 2013 var 22 % af tredjelandsstatsborgere f.eks. arbejdsløse i forhold til 11 % for EU (i 2012 var tallene 21,3 % i forhold til 10,6 % for EU). Fire medlemsstater (AT, BE, DK og SE) modtog landespecifikke henstillinger om integration af tredjelandsstatsborgere på arbejdsmarkedet inden for rammerne af det europæiske semester 2013⁸⁴. Hvad angår fattigdom og social udstødelse viser de foreliggende tal for 2012⁸⁵, at 44,3 % af tredjelandsstatsborgere risikerer fattigdom og udstødelse sammenlignet med 24,8 % i EU.

Eksisterende EU-indikatorer som videnbase for oplysninger om integrationspolitikker sammen med en analyse af deres begrænsninger og forslag til forbedringer blev behandlet i den endelige rapport om et EU-pilotprojekt om indikatorer for integration af indvandrere, der blev koordineret af Kommissionen og gennemført med aktiv deltagelse fra medlemsstaterne, civilsamfundet og forskningsmiljøet. Rapporten⁸⁶ og indikatorerne sammen med de nyligt offentliggjorte europæiske moduler om integration af indvandrere⁸⁷ bidrager fortsat til en regelmæssig udveksling om udviklingen for EU's integrationspolitik, navnlig gennem netværket af nationale kontaktpunkter for integration.

Der var fortsat opmærksomhed om den lokale og regionale dimension. I juni 2013 lancerede Kommissionen med støtte fra Regionsudvalget et interaktivt kort over integrationspraksis på lokalt og regionalt niveau på det europæiske websted om integration⁸⁸, der giver mulighed for "peer-udveksling" af oplysninger om succesrige initiativer. Lokale og regionale aktører blev også inviteret til at deltage i det europæiske integrationsforum⁸⁹ som led i bestræbelserne på at styrke deres engagement i politikudformningen på integrationsområdet. På dets to årlige

⁸² Bl.a. en workshop organiseret af European Policy Centre om *Skills mismatch and shortages in Europe: A need for increased labour mobility?* (28. februar 2013), offentliggjort af Centre for European Policy Studies om *Social Benefits and Migration – A contested relationship and policy challenge in the EU* - <http://www.ceps.eu/book/social-benefits-and-migration-contested-relationship-and-policy-challenge-eu>, to fælles OECD-EU-projekter "*Matching Economic Migration with Labour Market Needs*", der forventes afsluttet i juni 2014, og et toårigt projekt iværksat i 2013 "*Review of Labour Migration Policy in Europe*".

⁸³ COM(2013) 795 endelig af 9.1.2013.

⁸⁴ Landespecifikke henstillinger 2013 http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

⁸⁵ Eurostat, EU-SILC-undersøgelse.

⁸⁶ Endelig rapport offentliggjort i august på det europæiske websted om integration, http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=37216

⁸⁷ http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=40802

⁸⁸ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/lra.cfm>

⁸⁹ Forummet er den vigtigste EU-plattform for høring af civilsamfundet om integrationspolitikker.

møder drøftede forummet spørgsmål vedrørende integration af unge migranter og migranternes demokratiske deltagelse⁹⁰.

7. FORBINDELSER MED TREDJELANDE

7.1. FN-dialog på højt plan om international migration og udvikling

Migration var fortsat et vigtigt emne på den globale dagsorden i 2013. Den anden dialog på højt plan om international migration og udvikling organiseret af FN's Generalforsamling den 3.-4. oktober 2013 fornyede og bekræftede sit politiske engagement vedrørende international migration og udvikling. Den deraf følgende erklæring viser, at det internationale samfund er i stand til at nå politiske aftaler om sådanne spørgsmål, herunder om behovet for at sætte integration på udviklingsdagsordenen efter 2015, og vidner om de fremskridt, der er sket i de seneste år på dette område. EU spillede en meget aktiv rolle under forhandlingerne om den afsluttende tekst, der omhandler mange af de spørgsmål, EU anser for vigtige⁹¹.

7.2. Styrke samarbejdet med tredjelande

EU fortsatte i 2013 gennemførelsen af den samlede strategi for migration og mobilitet (SSMM), som er den overordnede ramme for EU's eksterne migrations- og asylpolitik, ved at deltage i politiske dialoger og operationelt samarbejde med tredjelande og regioner. Der er opnået betydelige fremskridt, hvad angår både styrkelse af de politiske forbindelser med tredjelande og regioner, navnlig landene i det sydlige Middelhavsområde og landene i det østlige partnerskab, og bidrag til institutionelle og lovgivningsmæssige reformer og kapacitetsopbygning i partnerlande. Vigtige skridt i den henseende var oprettelsen af mobilitetspartnerskaber med Aserbajdsjan (december 2013), Marokko (juni 2013) og Tunesien (marts 2014). I december 2013 blev der indledt drøftelser med Jordan om oprettelse af et mobilitetspartnerskab.

Dialogerne om visumliberalisering fortsatte med Rusland⁹², Ukraine, Moldova, Georgien og Kosovo⁹³. Kommissionen udarbejdede statusrapporter for dem alle⁹⁴. Der blev forelagt en handlingsplan for visumliberalisering for Georgien i februar, og Kommissionens første statusrapport blev offentliggjort i november 2013⁹⁵. Dialogen om visumliberalisering med Tyrkiet blev indledt den 16. december 2013 sideløbende med undertegnelsen af tilbagetagelsesaftalen. For Moldovas vedkommende konkluderede Kommissionen i sin meddelelse, at landet har opfyldt alle betingelserne i handlingsplanen, og efter enighed om Kommissionens forslag om ændring af visumforordningen (forordning (EF) nr. 539/2001) forventes det, at Republikken Moldova overføres til visumfritagelseslisten pr. 28. april 2014.

⁹⁰ Rapporterne fra de to møder findes på det europæiske websted om integration <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>.

⁹¹ EU's holdning forud for dialogen på højt plan fremgår af "Konklusioner fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet om FN's dialog på højt plan i 2013 om migration og udvikling og om en øget sammenhæng mellem udvikling og migration" (Rådets dokument 12415/13) og godkender de vigtigste holdninger i Kommissionens meddelelse "Optimere migrationens bidrag til udvikling EU's bidrag til FN's dialog på højt plan og næste skridt hen imod en øget sammenhæng mellem udvikling og migration" (COM(2013) 292).

⁹² På grund af Krimkrisen og efter erklæringen fra Det Europæiske Råd den 6. marts 2014 blev visumdialogen med Rusland suspenderet.

⁹³ Denne betegnelse er med forbehold for holdningerne til status og er i overensstemmelse med UNSCR 1244/99 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

⁹⁴ COM(2013) 923 af 18.12.2013. COM(2013) 809 af 15.11.2013. COM(2013) 807 af 15.11.2013. COM(2013) 66 af 8.2.2013.

⁹⁵ COM(2013) 808 af 15.11.2013.

Gennem disse dialoger tager EU gradvise skridt hen imod det ultimative mål, som er visumfritagelse fra sag til sag, forudsat at betingelserne for en velforvaltet og sikker mobilitet er på plads. Disse dialoger bidrager til bedre forvaltning af migration og asyl i de berørte partnerlande, da de opstiller benchmarks, som skal opfyldes.

Forslag om indførelse af fælles dagsordener for migration og mobilitet, en mere fleksibel ramme for bilateralt samarbejde end mobilitetspartnerskaber, som tager sigte på prioriterede lande, der ikke er omfattet af EU's naboskabspolitik, er blevet fremlagt for Indien og Nigeria.

Samarbejdet fortsatte inden for rammerne af de eksisterende regionale og bilaterale dialoger, navnlig inden for rammerne af partnerskabet mellem Afrika og EU om migration, mobilitet og beskæftigelse, Rabatprocessen og EU-AVS-dialogen om migration og udvikling i Syd, Pragprocessen og det østlige partnerskabs panel om migration og asyl i øst samt EU-CELAC-dialogen om migration. Det nye silkevejspartnerskab med henblik på migration, der blev oprettet inden for rammerne af Budapestprocessen på ministerkonferencen i Istanbul i april 2013 fortjener særlig opmærksomhed. Oprettelsen af dette partnerskab er kulminationen på den geografiske reorientering af Budapestprocessen og danner grundlag for en betydelig dialog og et vigtigt samarbejde med lande langs silkevejen, som hidtil har været ret begrænset. Det lægger også vægt på vigtige elementer som f.eks. en klar forpligtelse til at overholde menneskerettigheder i forbindelse med migrationsforvaltning.

I oktober 2013 fandt det første møde inden for rammerne af dialogen på højt plan om migration og mobilitet sted. Dialogen på højt plan er blevet indført for at muliggøre udveksling af politik og bedste praksis og udforske muligheder for at fremme mobilitet, samtidig med at samarbejdet om bekæmpelse af ulovlig migration styrkes. Muligheden for at indlede forhandlinger om tilbagetagelsesspørgsmål og visumfritagelse for indehavere af diplomatpas blev drøftet.

Stadig flere organiserede kriminelle grupper opererer i kilde- og transitlande for at fremme ulovlig migration til EU. For at bekæmpe denne aktivitet er "ulovlig indvandring" blevet identificeret som en af EU's prioriteter for bekæmpelse af organiseret kriminalitet som led i EU-politikcyklussen for grov international kriminalitet 2014-2017⁹⁶. Behovet for at få et bedre billede af situationen i nabolande, som er transitlande, er blevet klart. Oprettelsen af netværk af forbindelsesofficerer i Libyen og Tyrkiet vedrørende ulovlig migration er vigtig i den henseende.

7.3. Tilpasning til klimaændringer og migration

Den 16. april 2013 offentliggjorde Kommissionen et arbejdsdokument⁹⁷ om klimaændringer, miljøforringelse og migration som led i EU's strategi for tilpasning til klimaændringerne⁹⁸. Dokumentet tager sigte på at tilvejebringe en begrebsmæssig forståelse for forbindelserne mellem klimaændringer, miljøforringelse og migration. Der redegøres også for de værktøjer og initiativer, som EU allerede råder over for at takle fremtidige udfordringer på dette område, og gives retningslinjer for kommende foranstaltninger, herunder inden for rammerne af EU's migrations- og udviklingsdagsorden.

⁹⁶ Rådets konklusioner, Rådet (retlige og indre anliggender) 6.-7. juni 2013:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137401.pdf

⁹⁷ SWD (2013) 138 af 16.4.2013.

⁹⁸ http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/index_en.htm

7.4. EU-rapport 2013 om sammenhæng i udviklingspolitikken for

Migration er et af de fem prioriterede områder, som Rådet identificerede i EU's agenda om sammenhæng i udviklingspolitikken. EU-rapporten 2013⁹⁹ om sammenhæng i udviklingspolitikken gav et overblik over de mange foranstaltninger, EU og medlemsstaterne har truffet for at maksimere de betydelige udviklingsfordele, som lovlig migration til Europa kan betyde for oprindelseslande, og omhandlede også spørgsmål som pengeoverførsler, hjerneflugt og diaspora. Rapporten bemærkede, at der kan gøres mere for at sikre, at der tages højde for udviklingsspørgsmål i politikker for arbejdskraftmigration og mobilitet både på EU-niveau og i medlemsstaterne.

7.5. Rapport om den samlede strategi for migration og mobilitet (SSMM)

I februar 2014 fremlagde Kommissionen sin første halvårige rapport om gennemførelsen af den samlede strategi for migration og mobilitet for perioden 2012-2013¹⁰⁰. Rapporten gør status over de væsentligste resultater, drager konklusioner af den hidtidige gennemførelse og ser på muligheder både på politikkniveau og i relation til retningslinjer for gennemførelsen. Rapporten konkluderer, at SSMM fortsat er en effektiv ramme til at inddrage tredjelande og regioner i den politiske dialog og det operationelle samarbejde. Rapporten blev efterfulgt af Rådets konklusioner, som blev vedtaget den 14. april 2014.

8. EN NY ASYL-, MIGRATIONS- OG INTEGRATIONSFOND (AMIF)

Kommissionen vedtog pakken med forslag for den næste flerårige finansielle ramme 2014-2020 på området indre anliggender den 15. november 2011¹⁰¹. Pakken omfattede 4 lovgivningsmæssige forslag, som sammen foreskriver oprettelse af en asyl-, migrations- og integrationsfond (AMIF) og en fond for intern sikkerhed.

Forhandlingerne med Europa-Parlamentets og Rådets blev indledt i 2012 og afsluttet med succes ved udgangen af 2013. Resultatet er et godt kompromis, som opfylder alle parter bekymringer og afspejler dette politikområdes store følsomhed.

AMIF er et mere omfattende instrument end de tre tidligere fonde, som den erstatter - Den Europæiske Flygtningefond, Fonden for Integration af Tredjelandstatsborgere og Den Europæiske Tilbagesendelsesfond - og tager sigte på at støtte en effektiv og integreret forvaltning af migrationsstrømme i EU under hensyntagen til princippet om solidaritet og ansvarsdeling. Næsten 90 % af dens samlede ressourcer (3 137 mio. EUR) vil blive kanaliseret gennem nationale programmer, der dækker hele perioden 2014-2020.

For at give mulighed for, at nationale ressourcer i højere grad afstemmes med EU's politiske mål og prioriteter, blev der i anden halvdel af 2013 gennemført politiske dialoger mellem Kommissionen og hver enkelt medlemsstat. Medlemsstaterne er i øjeblikket ved at udarbejde deres flerårige nationale programmer, som de formelt skal fremlægge, når AMIF er trådt i kraft.

En anden nyhed, der indføres i den nye fond, er muligheden for at støtte foranstaltninger vedrørende den eksterne dimension med særligt fokus på tilbagetagelsesaftaler, mobilitetspartnerskaber og regionale beskyttelsesprogrammer. Fonden foreskriver ligeledes en mekanisme for tidlig varsling, der giver mulighed for at reagere hurtigt på migrationspres i medlemsstater og tredjelande.

⁹⁹ SWD (2013) 456 af 31.10.2013.

¹⁰⁰ COM(2014) 96 af 21.2.2014.

¹⁰¹ KOM(2011) 751 endelig af 15.11.2011.

Fonden vil fortsat styrke og udvikle det fælles europæiske asylsystem ved at sikre en effektiv og ensartet anvendelse af EU's regler og fremme solidariteten mellem medlemsstaterne. Den vil også tilskynde til udvikling af proaktive integrationsstrategier, herunder foranstaltninger i tiden forud for afrejsen, og fremme en lokal tilgang til integration med særlig vægt på behov hos personer, der er omfattet af international beskyttelse samt sårbare grupper af migranter. Fonden vil endvidere støtte en retfærdig og effektiv forvaltning af tilbagesendelse med fokus på frivillig (støttet) tilbagevenden.

Disse AMIF-støttede foranstaltninger vil blive suppleret af Fonden for Intern Sikkerhed, navnlig dens grænse- og visumkomponent, igennem hvilken der ydes støtte til forvaltning og overvågning af EU's ydre grænser og udvikling af EU's visumpolitik, der støtter mobiliteten for lovligt rejsende og bekæmper ulovlig passage af EU's grænser.

9. NETVÆRKSSAMARBEJDE OG KOMMUNIKATION OM ASYL OG MIGRATION

9.1. Det Europæiske Migrationsnetværk (EMN)

EMN¹⁰² styrkede sin rolle inden for evidensbaseret rådgivning til politiske beslutningstagere ved at tilvejebringe ajourførte, objektive, pålidelige og sammenlignelige oplysninger om migration og asyl. I 2013 var de vigtigste resultater af EMN's indsats analyser af internationale studerendes indvandring til EU, identifikation af personer, der søger om international beskyttelse, mobilitet inden for EU og tiltrækning af højt kvalificerede tredjelandstatsborgere¹⁰³. EMN afholdt sin årlige konference i Vilnius med emnet vækst, mangel på arbejdskraft og migration¹⁰⁴.

9.2. Kommunikation af nøglebudskaber vedrørende indvandring og asyl

En effektiv kommunikationsstrategi vedrørende migration er afgørende for at nå målgrupper og bidrage til at både EU-borgere og tredjelandstatsborgere forstår udfordringerne og fordelene ved indvandring. Kommissionen udarbejder en masse materiale om migrationsrelaterede emner. I 2013 arrangerede Kommissionen også konkurrencen "Indvandring i Europa", hvor over 750 skoler fra alle 28 medlemsstater fremsendte audiovisuelt materiale om migranternes bidrag til samfundene i EU¹⁰⁵. Der blev arrangeret særlige fremvisninger af film, som handlede om menneskehandel¹⁰⁶. Den spanske, arabiske og portugisiske udgave af EU's indvandringsportal blev lanceret. Portalen indeholder brugervenlige oplysninger om EU og national indvandringspolitik og lovgivning og henvender sig til tredjelandstatsborgere, der ønsker at migrere til EU¹⁰⁷.

10. KONKLUSIONER OG DET VIDERE FORLØB

Der er opnået betydelige fremskridt på visse områder af migrationsforvaltning, men udviklingen i 2013 viser klart, at det er vigtigt, at EU og medlemsstaterne fortsætter og styrker deres indsats vedrørende indvandring, asyl og grænseforvaltning. EU skal gøre en resolut indsats for at forhindre, at migranter mister deres liv i et forsøg på at nå frem til de europæiske

¹⁰² Oprettet ved Rådets afgørelse 2008/381/EF.

¹⁰³ EMN's resultater findes online på www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network

¹⁰⁴ <http://emn2013.lt/>

¹⁰⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-945_da.htm

¹⁰⁶ "Sestre" af Vladimir Paskljević på EU-institutionernes "åbent hus"-arrangement i 2013; "Not my Life" af Robert Bilheimer på EU-dagen mod menneskehandel.

¹⁰⁷ <http://ec.europa.eu/immigration>

kyster og styrke bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, der følger med menneskesmugling og menneskehandel. EU skal sikre, at Europas grænser er sikre og har de nødvendige lovlige indrejsekanaler.

Der skal gøres en større indsats for at bekæmpe vold og diskrimination over for migranter, aktivt fremme integration i vores samfund og bekæmpe racisme og fremmedhad, der påvirker social samhørighed og kan afholde migranter, herunder højt kvalificerede migranter, fra at vælge Europa som destination.

Kommissionen vil fortsat støtte og fremme velforvaltet migration og er tilfreds med den debat, som Europa-Parlamentet og Rådet vil føre på grundlag af denne rapport.