



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.5.2011
KOM(2011) 291 endelig

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

Årsrapport om indvandring og asyl (2010)

{SEK(2011) 620 endelig}

I. INDLEDNING

Udvikling af en fremadskuende europæisk helhedspolitik på migrationsområdet baseret på solidaritet og ansvarlighed er et af Den Europæiske Unions grundlæggende politiske mål¹.

Kommissionen fremlagde den 4. maj en meddelelse om migration². Formålet med denne meddelelse var at fastlægge et sæt rammer om de seneste og kommende politikforslag, der tager hensyn til alle relevante aspekter og åbner mulighed for en samlet og sammenhængende tilgang til asyl, migration og mobilitet for tredjelandsstatsborgere i EU og EU's medlemsstater.

Med denne årsrapport efterkommer Kommissionen den opfordring, Det Europæiske Råd fremsatte i 2008 ved vedtagelsen af pagten om indvandring og asyl³, og den omfatter den udvikling, der er sket i løbet af 2010 med hensyn til gennemførelsen af pagten og virkeliggørelsen af de relevante prioriterede mål i Stockholmprogrammet fra 2009⁴, både på EU-plan og i de enkelte medlemsstater. Rapporten er udarbejdet på basis af bidrag fra medlemsstaterne og andre oplysninger, især rapporter fra de nationale kontaktpunkter i det europæiske migrationsnetværk.

Den indeholder en gennemgang og vurdering af hovedtrækkene i udviklingen på EU-plan og i medlemsstaterne⁵ samt henstillinger om fremtidige foranstaltninger.

II. INDREJSE OG OPHOLD I EU

Folk kommer til Europa på forskellige måder og med forskellige formål. Den måde, hvorpå en tredjelandsborger er kommet ind i EU, har direkte indvirkning på, hvilke rettigheder han eller hun har, især i relation til adgangen til arbejdsmarkedet. Men uanset hvilken nærmere status de har, må de indvandrere, der allerede har lovligt ophold i EU, integreres i det modtagende samfund, og ansvaret herfor hviler på den pågældende selv og det samfund, han eller hun er kommet til.

1. Lovlig indvandring – en lovlig vej ind i EU

1.1 Demografiske udfordringer og mangel på arbejdskraft

Fra de tæt ved 501 millioner i 2010 ventes **EU's befolkning** at vokse til 520,7 millioner i 2035 og derefter falde til 505,7 millioner i 2060. Mens der i 2010 var 3,5 personer i den arbejdsdygtige alder (20-64) for hver person på 65 og derover, ventes forholdet i 2060 at være på 1,7 til 1⁶.

Migration er den *største drivkraft for befolkningsændringer* i EU. I 2009 lå nettoindvandringen til EU på 857 000, svarende til 63 % af den samlede befolkningstilvækst.

Pr. 1.1.2003 var der 16,2 millioner *tredjelandsborgere* i EU, svarende til 3,6 % af befolkningen. I 2010 fremgår det af en analyse af befolkningen baseret på statsborgerskab i EU-27, at der var 20,1 millioner uden statsborgerskab i et EU27-land (4 % af den samlede befolkning).

¹ Stockholmprogrammet af 2. december 2009, Rådet for Den Europæiske Union 17024/09.

² KOM(2011) 248/3.

³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF>.

⁵ Mere indgående oplysninger findes i et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

⁶ Alle tal stammer fra Eurostat, medmindre andet er angivet.

De største grupper tredjelandsborgere er tyrkere, marokkanere og albanere.

I 2009 var der over 770 000, der fik *statsborgerskab* i et EU-land, svarende til en stigning på 9 % i forhold til gennemsnittallet i perioden 2004-2008.

I 2009 blev der i EU udstedt to millioner nye *opholdstilladelser* til tredjelandsstatsborgere, hvilket var 8 % mindre end i året før. Antallet af tilladelser udstedt i forbindelse med en arbejdstilladelse faldt med 28 % i kølvandet på den økonomiske krise. Disse opholdstilladelser tegnede sig for 24 % af det samlede antal opholdstilladelser udstedt i 2009, mens familiemæssige grunde tegnede sig for 27 %, studier for 22 %, og forskellige andre grunde for 27 % (humanitære grunde, ophold uden ret til at arbejde osv.).

Denne tendens afspejles også i en nedgang på 4 % i strømmen af *pengeoverførsler* til lande uden for EU i 2009 i forhold til 2008⁷.

De ovennævnte tal viser, at EU står over for et strukturproblem med hensyn til befolkningsudviklingen. Til trods for en arbejdsløshedsprocent på næsten 10 % og over 23 millioner arbejdsløse er der en udbredt mangel på arbejdskraft med bestemte kvalifikationer. Af den årlige vækstundersøgelse for 2010⁸ fremgår det, at efterspørgslen efter arbejdskraft fortsat stiger, og at nogle arbejdsgivere til trods for den høje ledighed er ude af stand til at finde medarbejdere med de rette kvalifikationer til at udfylde deres ledige job. For at få genoprettet økonomien og bevare velfærdssystemerne har EU et presserende behov for at få rettet op på ubalancen mellem udbuddet af kvalifikationer og efterspørgslen på arbejdsmarkedet. Det blev også fremhævet i Europa 2020-strategien, især i beskæftigelsesretningslinjerne og flagskibsmeddelelsen om "En dagsorden for nye kvalifikationer og nye job". Inden for rammerne af Europa 2020-strategien har EU forpligtet sig til at nå op på en beskæftigelsesprocent på 75 % i 2020 og samtidig skabe bedre balance mellem de kvalifikationer, folk opnår gennem uddannelse og læring, og de faktiske behov på arbejdsmarkedet.

Medlemsstaternes første reaktioner på disse udfordringer har i overvejende grad været at søge at forbedre beskæftigelsesmulighederne for deres *nationale* arbejdsstyrke ved at sætte ind på at forbedre uddannelse og erhvervsuddannelse, få flere kvinder, ældre arbejdstagere, nationale arbejdstagere med indvandrerbaggrund og tredjelandsborgere med lovligt ophold samt arbejdstagere fra andre EU-lande ud på arbejdsmarkedet. Men i betragtning af den massive ubalance på det europæiske arbejdsmarked og den irreversible demografiske udvikling⁹ vil en veltilrettelagt politik for lovlig indvandring og integration på linje med Stockholmprogrammet og den nedenfor beskrevne EU-lovgivning kunne spille en central rolle, når det drejer sig om at sikre EU's langsigtede konkurrenceevne og i sidste ende vor samfundsmodels fremtid.

Indvandrerne har ydet et betydeligt bidrag til EU's økonomi. I årene 2000–2005 tegnede tredjelandsindvandrere i EU sig for over en fjerdedel af den samlede beskæftigelsesstigning og for 21 % af den gennemsnitlige BNP-vækst i EU-15. Beskæftigelsesstigningen blandt indvandrere bestod ikke blot af højt kvalificerede job i vækstsektorerne, men også af et stort antal job, der kræver en blanding af ikke så høje kvalifikationer. En effektiv forvaltning af indvandring og fremme af reel deltagelse og inddragelse af alle de indvandrere, der allerede har

⁷ Eurostat, Statistics in Focus, 40/2010.

⁸ Vækstrapporten, MEMO/11/11, s. 3

⁹ Eurostat, Statistics in Focus, 72/2008: "Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies".

lovligt ophold i EU, i arbejdslivet og i vore samfund har derfor en helt afgørende betydning for, om det lykkes os at nå de beskæftigelsesmål, der er fastlagt i Europa 2020-strategien.

På baggrund heraf er Kommissionen i færd med at indføre en række redskaber, der skal gøre det lettere at overvåge forholdet mellem kvalifikationer og efterspørgsel, bl.a. med den EU-oversigt over kvalifikationer, der indføres i 2012, det nye europæiske system for overvågning af ledige stillinger, en europæisk bulletin for jobmobilitet og CEDEFOP-prognoserne over den langsigtede udvikling i efterspørgsel efter og udbud af kvalifikationer. Kommissionen agter i 2012 at udsende en grøn bog om disse spørgsmål.

Det er meget vigtigt at sikre, at indvandrere med lovligt ophold i EU uden nogen diskrimination kan få adgang til arbejdsmarkedet med de kvalifikationer og den erfaring, de har, og at de i fuldt omfang kan deltage i det socioøkonomiske, politiske og kulturelle liv i det samfund, de nu lever i. I den forbindelse må der for at realisere Europa 2020-strategien sættes ind med foranstaltninger, der kan sikre anerkendelse af deres færdigheder og kvalifikationer, ikke-diskriminerende adgang til social service og beskæftigelsesformidling samt en ordentlig koordination mellem de politikker, der tager sigte på integration og inddragelse i samfundet. Der findes i dag ikke nogen vedtaget EU-metode for vurdering af konkrete mangler på arbejdskraft eller kvalifikationer i medlemsstaterne og af, om arbejdstagere fra tredjelande har de færdigheder og kvalifikationer, der er brug for til at afhjælpe disse mangler. Ikke alle medlemsstater har systemer, der sætter dem (eller deres arbejdsgivere) i stand til at indkredse (fremtidige) behov og/eller hvordan de kan dækkes af indvandrere med de rette kvalifikationer. Arten og omfanget af de (fremtidige) behov varierer fra den ene medlemsstat til den anden, men den presserende nødvendighed af at få rettet op på situationen er fælles for alle EU-lande.

I sundhedssektoren har Kommissionen f.eks., som allerede bebudet i "Dagsorden for nye kvalifikationer og nye job"¹⁰, til hensigt inden 2012 at fremlægge en handlingsplan med henblik på at få løst problemerne med mangelen på sundhedspersonale i EU. Den fælles aktion inden for personaleplanlægning i sundhedssektoren, som blev bebudet i den samme meddelelse, skal hjælpe med til at få identificeret mangler på arbejdskraft/ kvalifikationer i medlemsstaternes sundhedssektorer. Desuden er der også behov for at se nærmere på, hvilken rolle indvandrere fra tredjelande med de rette kvalifikationer kan spille med hensyn til at udfylde disse mangler.

Hvis der sættes effektivt ind på dette område, vil det være til gavn for alle implicerede - der bliver ikke så stor en mangel på arbejdskraft i medlemsstaterne, indvandrere af begge køn vil kunne udnytte det fulde potentiale i deres færdigheder og kvalifikationer, og EU bliver et attraktivt arbejdsmarked for migranter. Kommissionen er rede til at yde medlemsstaterne fuld støtte i deres bestræbelser på dette område og vil fremsætte forslag om forskellige midler til at nå dette mål.

- *Den eksisterende ubalance mellem arbejdsmarkedets behov og udbuddet af kvalifikationer er et problem, medlemsstaterne er nødt til at tage fat på, med fuld støtte fra Kommissionen. En styret indvandring af tredjelandsborgere med de kvalifikationer, der er brug for, bør spille en central rolle i denne indsats.*

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:EN:PDF>.

- **Bedre anerkendelse på EU-plan af kompetencer og kvalifikationer** opnået i tredjelande vil betyde, at migranterne vil kunne udnytte deres potentiale fuldt ud i deres job. Mere geografisk fleksible arbejdsmarkeder vil gøre det lettere for migranter at skifte arbejdsgiver, eventuelt fra en medlemsstat til en anden. Disse mobile migranter bør bevare deres opholdsrettigheder, og den øgede mobilitet bør føre til en bedre balance mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet.
- Inden for rammerne af **EU 2020-strategien** bør medlemsstaterne og EU tage den rolle, som indvandring kan spille med hensyn til at dække behovene for arbejdskraft og kvalifikationer, med i betragtning.

1.2 EU-lovgivningsrammer

På europæisk plan var det først i 1999¹¹, at medlemsstaterne enedes om at indføre en fælles indvandringspolitik som et relativt nyt politikområde. Siden Lissabontraktatens ikrafttræden træffes afgørelserne om indvandringspolitik inden for rammerne af den normale lovgivningsprocedure.

I 2010 var udviklingen i politikken for lovlig indvandring fortsat præget af virkningerne af den økonomiske krise. Det kom til udtryk i vanskeligheder ved at få vedtaget forslag til EU-regler på området, hvor lovgivningsprocessen forløb meget langsomt. Det har været tilfældet siden juli 2010, hvor Kommissionen fremlagde forslag om sæsonarbejdere¹² og virksomhedsintern udstationering¹³. Der indkom desuden adskillige udtalelser fra nationale parlamenter, der anfægtede, at subsidiaritetsprincippet var overholdt. Der er stadigvæk drøftelser i gang om direktivforslaget om en kombineret tilladelse og om beskæftigelsesrelaterede rettigheder for indvandrere, men Europa-Parlamentet og Rådet har endnu ikke været i stand til at nå til enighed.

EU har brug for et indvandringssystem med fleksible indrejseregler, som samtidig sikrer fælles standarder angående indrejse- og opholdsvilkår og i tilstrækkelig grad tilgodeser indvandrernes rettigheder. Det er derfor vigtigt, at der opnås enighed om direktivforslaget om den kombinerede tilladelse. Uden den kombinerede tilladelse vil lovligt indvandrede arbejdstageres rettigheder ikke være sikret, og den aktuelle fragmenterede tilgang til administrative formaliteter og forenklinger vil fortsætte. Også direktiverne om sæsonarbejdere og udstationering er en nødvendig forudsætning for at få videreudviklet EU's lovgivningsrammer i relation til lovlig indvandring. Udstationeringsdirektivet vil sætte EU i stand til at udvikle en videnbaseret og innovativ økonomi, tiltrække investeringer fra multinationale selskaber og sætte skub i vor konkurrenceevne. Sæsonarbejderdirektivet vil gøre det lettere at sætte ind mod udnyttelse af en særligt sårbar gruppe migranter og vil give sæsonarbejdere, der ønsker midlertidigt at arbejde i EU, et sæt enkle og hurtigtvirkende regler.

Situationen er også langt fra tilfredsstillende, hvad angår gennemførelsen af direktivet om det blå EU-kort, som skal være gennemført i juni 2011. Indtil nu har kun enkelte medlemsstater fremsendt deres gennemførelsesbestemmelser til Kommissionen. Ordningen med det blå EU-

¹¹ Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors.

¹² KM(2010) 379 endelig.

¹³ KM(2010) 378 endelig.

kort rummer en attraktiv pakke foranstaltninger, bl.a. ligebehandling i forhold til medlemsstatens egne arbejdstagere og gunstige betingelser for familiesammenføring og mobilitet inden for EU, der vil kunne tiltrække højt kvalificeret arbejdskraft til EU. Kommissionen har fortsat sin evaluering af gennemførelsen af eksisterende direktiver (om fastboende udlændinge, studerende og forskere) og har til hensigt at fremlægge rapporter herom senere i løbet af 2011. Med hensyn til familiesammenføring har nogle medlemsstater fundet det nødvendigt at sætte ind overfor, hvad de ser som misbrug af nationale familiesammenføringsprocedurer, og taget skridt til lovgivningsændringer. Som en opfølgning til sin rapport fra 2008 om direktivet om familiesammenføring¹⁴ har Kommissionen til hensigt at udsende en grøn bog om familiesammenføring inden årets udgang.

Med sigte på at få videreudviklet lovgivningsrammerne om lovlig indvandring mener Kommissionen, at der er behov for at intensivere drøftelserne herom med alle interessenter, herunder også arbejdsmarkedets parter.

- *Medlemsstaterne må have gennemført direktivet om det blå kort fuldstændigt i juni 2011.*
- *En aftale om direktivforslaget om en kombineret tilladelse bør komme på plads i nær fremtid. I løbet af de kommende måneder må der ske væsentlige fremskridt i forhandlingerne om forslagene om sæsonarbejdere og udstationering.*
- *Evalueringen af gennemførelsen af de eksisterende direktiver bør videreføres. Det vil gøre det muligt at få indkredset gennemførelsesproblemer og hjælpe med til at forbedre eksisterende lovgivning eller identificere eventuelle behov for at konsolidere nugældende lovgivning.*

2. Asyl - ydelse af international beskyttelse og sikring af solidaritet

I 2009 blev der i medlemsstaterne registreret 266 400 asylansøgninger, og i 2010 var tallet 257 815, svarende til en lille nedgang på 3 %. Polen, Italien, Ungarn og Malta modtog færre asylansøgninger i 2010 end i 2009, men der var derimod betydelige stigninger i antallet af asylansøgninger i Tyskland, Belgien og Sverige.

I 2010 var de vigtigste hjemlande for asylansøgerne i den nævnte rækkefølge Afghanistan (20 580), Rusland (18 500), Serbien (17 715, Kosovo ikke medregnet¹⁵), Irak (15 800) og Somalia (14 350).

I 2010 blev der givet beskyttelsesstatus i EU til 55 095 asylansøgere i første instans (flygtningestatus, subsidiær beskyttelse eller humanitær status). Der blev således ydet beskyttelse i 25 % af de sager, der blev afgjort i første instans.

I 2009 blev 7 147 flygtninge genbosat i EU fra tredjelande. For 2010 var tallet (frem til 3. kvartal) 3 848.

¹⁴ 2003/86/EF.

¹⁵ * ifølge FN-resolution 1244/1999.

Lovgivningsprocessen på asylområdet forløb trægt og var præget af mange vanskeligheder i 2010. Lovgivningsmyndighedens parter nåede til enighed om at udvide direktivet om fastboende udlændinge til også at omfatte personer, der nyder godt af international beskyttelse, og kom også et skridt videre på vejen mod vedtagelse af Dublin- og Eurodac-forordningerne samt kvalifikationsdirektiverne. For at få sat skub i de fastkørte forhandlinger om direktiverne om modtagelsesvilkår og asylprocedurer vil Kommissionen fremlægge ændrede forslag herom i juni 2011.

Et betydeligt fremskridt blev gjort i 2010 med vedtagelsen af forordningen om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor (EASO). Kommissionen arbejder aktivt på, at kontoret kan begynde at sætte skub i det praktiske samarbejde i juni i år.

Solidaritet mellem medlemsstaterne er en af forudsætningerne for det fælles europæiske asylsystem. Der er et pilotprojekt i gang, der drejer sig om flytning af ca. 250 mennesker, der nyder international beskyttelse, fra Malta til 10 andre medlemsstater, og det vil blive forlænget ud over den oprindeligt planlagte varighed for at lette flytningen af nyttilkomne migranter, der har behov for international beskyttelse.

Efter at have indsendt en handlingsplan til Kommissionen gik Grækenland i august 2010 i gang med en gennemgribende revision af sit asyl- og indvandringssystem med støtte fra Kommissionen, medlemsstaterne, Norge, UNHCR og andre EU-partnere. Der er nu indsat asyleksperthold, som koordineres af asylstøttekontoret. Grækenland har allerede i løbet af 2010 vedtaget vigtig ny lovgivning, som nu er ved at blive gennemført.

De regionale beskyttelsesprogrammer, der blev iværksat i Tanzania og Østeuropa, er blevet videreført, et nyt regionalt beskyttelsesprogram på Afrikas Horn startede i september, i tæt samarbejde med UNHCR, og der arbejdes på at få iværksat yderligere et regionalt beskyttelsesprogram i Nordøstafrika (Egypten, Libyen og Tunesien).

I denne sammenhæng spiller genbosættelse også en stor rolle. Det er derfor vigtigt, at forhandlingerne om indførelse af et fælles EU-genbosættelsesprogram hurtigt får et positivt udfald. Der er behov for en strategisk tilgang og en politisk styring af genbosættelser.

- *Forhandlingerne om alle asyllovgivningsforslagene må være afsluttet før udgangen af 2012.*
- *Den seneste tids begivenheder i Middelhavsområdet og nødvendigheden at få omlagt asylsystemerne i nogle af medlemsstaterne viser, hvor vigtigt det er at få indført en **fælles procedure og en ensartet status på EU-plan**. Det forudsætter en **bedre EU-lovgivning, et styrket praktisk samarbejde med EASO som koordinator, et konkret, flerstrengt engagement i solidaritet og en øget indsats inden for samarbejdet med tredjelande**.*
- *Europa-Parlamentet og Rådet må nå til enighed om det fælles **EU-genbosættelsessystem**.*
- *EU's pilotprojekt med Malta, de lovgivningsreformer, der er vedtaget i Grækenland, og den løbende støtte, Grækenland har fået til gennemførelsen af sin handlingsplan, er alt sammen konkrete eksempler på den **kombination af ansvarlighed og solidaritet**, der er nødvendig for at få opbygget et **fælles europæisk asylsystem**.*

3. Integration - et nøgleelement både for indvandrerne og for det modtagende samfund

Integration var et af de emner, der stod øverst på den politiske dagsorden i Europa i 2010. På den ene side er der blandt de europæiske ledere en voksende erkendelse af vigtigheden af, at der er sammenhæng mellem indvandringspolitik og integrationspolitik, og af den indsats, indvandrere med lovligt ophold og det modtagende samfund må yde for at sikre den økonomiske, sociale, kulturelle og politiske indpasning. På den anden side kan de holdninger til indvandring og integration, der kommer til udtryk fra visse sider i Europa, føre til diskrimination og racisme, selv om indvandrerfjendtlige holdninger ofte ikke har nogen som helst bund i realiteterne omkring indvandring og dens indvirkning på økonomien.

Til trods for alle de bestræbelser, der udfoldes, bliver indvandrere stadigvæk stillet over for barrierer for deres deltagelse i samfundslivet i Europa. For tage fat på disse problemer blev der i 2010 afholdt et møde mellem EU's ministre med ansvar for integration i Zaragoza, hvor ministrene bekræftede deres engagement i "Integration som drivkraft for udvikling og social samhørighed".¹⁶ Kommissionen iværksatte et pilotprojekt, der skal identificere en række indikatorer med henblik på overvågning af resultaterne af integrationspolitikken. Den gik også i gang med at udvikle såkaldte "europæiske moduler" til støtte for medlemsstaternes integrationspolitik og -praksis. Der blev afholdt to møder i Det Europæiske Integrationsforum, og arbejdet med videreudvikling af den europæiske internetportal om integration fortsatte. Desuden blev den tredje udgave af Håndbogen om integration udsendt.

På nationalt plan har de fleste medlemsstater udarbejdet nationale integrationsplaner og/eller nedsat rådgivende organer om integrationsspørgsmål. Nogle af dem har ændret deres lovgivning og indført tester for tredjelandsborgere til evaluering af deres integration. Og i nogle af landene har man fortsat formaliseringen af nytilkomne indvandreres rettigheder og forpligtelser i form af en "indrejse- og integrationskontrakt". I mange medlemsstater har man særligt lagt vægt på behovet for at lære landets sprog og sætte ind mod den stigende ledighed blandt indvandrere med beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Tendensen i retning af udvikling af omfattende strategier og systemer til evaluering af resultaterne af disse strategier fortsatte i de fleste medlemsstater.

Der er behov for en større indsats for at fremme en mere effektiv integration. EU må anerkende og støtte indvandrernes bidrag til den økonomiske vækst og samtidig sikre den sociale samhørighed. Kun ved gradvis at sikre en mere effektiv social og økonomisk integration af tredjelandsborgere med lovligt ophold og samtidig fremme europæiske kerneværdier kan vi nå frem til en bredere accept af indvandring. Det er vigtigt at fremme en synergi mellem de målrettede migrationspolitiske initiativer og hele paletten af horisontale politikinitiativer for at nå frem til en helhedstilgang. Set med Kommissionens øjne kan dette mål bedst nås gennem en tilgang "nedefra og op", med basis i en effektiv forvaltning på det lokale/regionale niveau. Kommissionen vil tilskynde til og støtte sådanne initiativer. I en meddelelse om en "Europæisk dagsorden for integration af tredjelandsborgere" og det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som Kommissionen snart vil vedtage, vil Kommissionen redegøre for sit syn på integration.

- *EU må gradvis sikre en effektiv social og økonomisk integration af tredjelandsborgere – både mænd og kvinder - for at kunne realisere det fulde potentiale af indvandring, vækst og samhørighed.*

¹⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/115346.pdf.

- *EU kan få indvandrernes **bidrag til den økonomiske vækst** til at gå hånd i hånd med **social samhørighed**. Konkrete resultater på dette område forudsætter, at medlemsstaterne inddrager **integrationshensyn** i alle relevante politikker. Det kan bedst opnås gennem en tilgang "nedefra og op" baseret på effektive forvaltningssystemer på lokalt/regionalt plan.*
- *Der bør indføres en **proaktiv informations- og kommunikationsstrategi** på EU-plan og på de lokale planer for at fremme et mere positivt billede af indvandring.*

III. SÆTTE IND OVER FOR ULOVLIG INDVANDRING OG LETTE LOVLIG INDVANDRING

I 2009 blev der pågrebet ca. 570 000 *tredjelandsborgere med ulovligt ophold* i EU-27 (hvilket var 7 % mindre end i 2008). Medlemsstaterne tilbagesendte ca. 253 000 tredjelandsborgere (4,7 % flere end i 2008).

I 2010 blev 63 % (ca. 20 000 personer) af de *illegalt indrejste* i EU pågrebet i 3. kvartal ved landgrænsen mellem Grækenland og Tyrkiet.

En effektiv forebyggelse af ulovlig indvandring og sikring af grænserne indgår som vigtige bestanddele i en sammenhængende og troværdig EU-politik for indvandring, men denne politik må være fair og respektere menneskerettighederne.

1. Bekæmpelse af ulovlig migration

På dette område er der i de seneste år vedtaget to meget vigtige direktiver, nemlig tilbagesendelsesdirektivet (direktiv 2008/115/EF) og direktivet om sanktioner mod arbejdsgivere (direktiv 2009/52/EF). De er nu på plads, men er langt fra blevet tilfredsstillende gennemført, hvilket specielt gælder tilbagesendelsesdirektivet, der skulle være gennemført inden den 24. december 2010. Der er derfor vigtigt, at direktivet hurtigt bliver gennemført i fuldt omfang. Direktivets bestemmelser giver indvandrere direkte rettigheder, som kan gøres gældende - og da også allerede bliver gjort gældende - ved nationale domstole og anvendes direkte på nationalt plan, uanset om de nationale gennemførelsesbestemmelser er på plads eller ej.

En skærpet grænsekontrol og et øget samarbejde med tredjelande, bl.a. i form af tilbagetagelsesaftaler, har allerede vist sig at virke effektivt, som det har kunnet konstateres i nogle medlemsstater, der har rapporteret om de afskrækkende virkninger og om tilbagetagelsesordninger, der fungerer bedre. De tilbagetagelsesaftaler, der findes på EU-plan, fungerer dog endnu ikke helt optimalt, således som det fremgår af Kommissionens meddelelse om evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler (KOM(2011)76). Det er også klart, at det øgede antal fælles tilbagesendelser med fly koordineret af Frontex i 2010 har været en succes og betydet øget opbakning og flere midler til Frontex. Desuden er de 29 foranstaltninger, som Rådet vedtog med henblik på at forstærke beskyttelsen af de ydre grænser og bekæmpe ulovlig indvandring, nu ved at blive iværksat. Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene¹⁷ om gennemførelsen af disse 29 foranstaltninger indeholder en detaljeret gennemgang af de fremskridt, der er gjort i relation til de enkelte foranstaltninger, med særlig vægt på den rolle, Frontex spiller i den forbindelse, på udviklingen af EUROSUR

¹⁷ SEK(2010) 1480 endelig af 26.11.2010.

og den igangværende dialog om migration med de vigtigste oprindelses- og transitlande som led den samlede migrationsstrategi. Disse foranstaltninger bør fremskyndes og opprioriteres.

Med direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor, den EU-koordinator for bekæmpelse af menneskehandel, som Kommissionen har udnævnt, og den internetportal om bekæmpelse af menneskehandel¹⁸, der blev oprettet i 2010, har EU nu fået nye beføjelser og nye midler i kampen mod denne moderne form for slaveri. I den netop udsendte rapport om gennemførelsen af direktiv 2004/81/EF¹⁹ om opholdstilladelser til ofre for menneskehandel blev der peget på behovet for en mere effektiv beskyttelse af disse ofre, hvilket også kan være med til at oprævle netværker af menneskehandlere.

- *Medlemsstaterne må senest i juni 2011 få gennemført **direktivet om sanktioner mod arbejdsgivere**, som har central betydning for bekæmpelsen af ulovlig indvandring og for en bæredygtig lovlig indvandring.*
- *Medlemsstaterne må **intensivere kampen mod menneskehandel og herunder også forbedre bstanden til ofre for menneskehandel** i overensstemmelse med direktiv 2004/81/EF med det formål at sætte ind over for organiseret menneskehandel og styrke ofrenes rettigheder.*
- ***Tilbagesendelsesdirektivet** må gennemføres fuldt ud i medlemsstaterne, som fortsat bør gøre brug af de muligheder, direktivet giver til at **fremme frivillig udrejse** som den foretrukne tilbagesendelsesmåde.*
- ***Fælles tilbagesendelser med fly** bør fortsætte med fuld brug af Den Europæiske Tilbagesendelsesfond og Frontex som koordinator og med **ledsagere** som krævet i tilbagesendelsesdirektivet.*
- *Medlemsstaterne bør konsekvent indføre alle **indrejseforbud i SIS**, således at indrejseforbud udstedt i medfør af tilbagesendelsesdirektivet får den fulde EU-virkning.*

2. Effektiv grænsekontrol

I 2010 fremlagde Kommissionen forslag til en forordning om indførelse af en evalueringsmekanisme til overvågning af, om Schengen-reglerne gennemføres korrekt. I lyset af de seneste erfaringer er det vigtigt at få vedtaget denne forordning, som kan føre til en mere ensartet håndhævelse af reglerne og åbne mulighed for at skride ind, hvis det ikke er tilfældet. Udbygningen af visuminformationssystemet (VIS) fortsatte med afslutningen af den anden og den tredje af de i alt fire testfaser. Der blev opnået endelig enighed om de tekniske specifikationer for samspillet mellem SIS II og de nationale systemer. Medlemsstaterne fortsatte med at forberede etableringen af EUROSUR i overensstemmelse med den fastlagte køreplan. Med EUROSUR vil der gradvis blive oprettet et system, der vil sætte de nationale grænseovervågningsmyndigheder i stand til at samarbejde og udveksle operative oplysninger med hinanden og med Frontex, hvilket vil styrke kontrollen med de ydre grænser i Schengenområdet, især den sydlige søgrænse og den østlige landgrænse, og hjælpe med til at bekæmpe

¹⁸ <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index.action>.

¹⁹ KOM(2010) 493.

ulovlig indvandring og grænseoverskridende kriminalitet. I det forløbne år har der været kritiske situationer ved grænserne, hvor EU har stået over for en voldsom tilstrømning af illegale indvandrere. Det har sat og sætter fortsat EU's evne til at reagere hurtigt og effektivt på prøve, og de medlemsstater, der er direkte berørt af tilstrømningen, har anmodet om solidarisk bistand. Der er nu bred anerkendelse af Frontex' indsats på dette område og almindelig enighed om, at Frontex' rolle nu bør opgraderes, så det kan operere mere effektivt.

EU's samordnede indsats i grænserelaterede krisesituationer har haft blandede resultater. På den ene side har EU og medlemsstaterne vist, at de er i stand til at reagere beslutsomt, når en medlemsstat stilles over for konkrete udfordringer i relation til en effektiv kontrol med sine ydre grænser. For første gang blev der efter en anmodning fra Grækenland i forbindelse med landgrænsen til Tyrkiet gjort brug af Frontex' hurtige grænseindsatshold (RABIT). Med den hurtige indsætning af RABIT med stærk opbakning fra de deltagende medlemsstater lykkedes det at få stabiliseret situationen og nedbragt tilstrømningen i forhold til rekordantallet i 2010. Malta har for nylig anmodet om at få sat et RABIT-hold ind i lyset af situationen i det sydlige Middelhavsområde.

På den anden side har man af disse begivenheder kunnet drage den lære, at alle medlemsstaterne må sætte mere effektivt ind på øget samarbejde og ensartet håndhævelse af EU-reglerne. Det går stadigvæk for trængt med den samordnede, forebyggende EU-indsats over for oprindelseslandene.

- *Europa-Parlamentet og Rådet må hurtigst muligt nå til enighed om den foreslåede **ændring af FRONTEX-forordningen** for at få skabt de retlige rammer, der er nødvendige, for at agenturet kan fungere mere effektivt.*
- *Alle Schengen-grænseovergangssteder bør være tilstrækkeligt udstyret, der bør sikres en **effektiv grænseovervågning**, og grænsevagterne bør være uddannede i at bruge de nye it-værktøjer, således som det er fastsat i Schengen-grænsekodeksen.*
- *Den foreslåede **Schengen-evalueringsmekanisme** må **vedtages** for at fremme den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne til en korrekt, ensartet og sammenhængende anvendelse af Schengen-reglerne.*
- *Mulighederne for at etablere et europæisk grænsevagtssystem bør overvejes.*
- *Det lokale Schengen-samarbejde bør udnyttes bedre for at sikre en fuldt harmoniseret og strømlinet visumprocedure, især for bona fide-rejsende.*
- *Med henblik på at få udviklet et fuldt pålideligt EU-grænsekontrolsystem bør medlemsstaterne fortsætte arbejdet med at bane vej for etablering af **EUROSUR** og overveje, om der bør indføres et **ind- og udrejsesystem** og et **program for registrerede rejsende**.*
- *For at fremme en bedre koordination af kontrollen ved de ydre grænser vil Kommissionen i 2012 fremlægge forslag om et **bedre internt samarbejde** mellem Frontex, EUROPOL og de nationale told- og politimyndigheder.*

IV. ULEDSAGEDE MINDREÅRIGE - EN SÆRLIG UDFORDRING

Uledsagede mindreårige er et område, der fortjener særlig opmærksomhed. Mange af disse børn er asylansøgere og derfor beskyttet af asyllovgivningen, men der er også nogle, der kommer til EU ulovligt, og de er de mest sårbare.

I de seneste år har de fleste medlemsstater oplevet en stigning i tilstrømningen af uledsagede mindreårige, og der er en voksende erkendelse af, at der er behov for en EU-indsats. Kommissionen har reageret herpå med den handlingsplan om uledsagede mindreårige (2010-2014), som den vedtog i 2010²⁰, og som Rådet vedtog konklusioner om i juni²¹. I handlingsplanen slås der til lyd for en fælles EU-tilgang baseret på hensynet til barnets tarv, og der udpeges hovedindsatsområder, bl.a. inden for forebyggelse og modtagelse samt identificering af varige løsninger. I handlingsplanen anerkendes det desuden, at en tilfredsstillende beskyttelse af uledsagede mindreårige forudsætter et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne, EASO, EU-institutionerne og interessenterne på området.

Handlingsplanen er nu iværksat. I 2010 afholdt det belgiske formandskab et seminar om "Uledsagede mindreårige: børn, der kommer til EU for at søge beskyttelse", som resulterede i vedtagelsen af et omfattende sæt henstillinger, der bl.a. understregede vigtigheden af at få indført procedurer, der åbner mulighed for en hurtig identificering af uledsagede børn ved grænsen. Ifølge rapporterne fra medlemsstaterne har der i 2010 været store udsving i antallet af uledsagede mindreårige, der er rejst ind i EU-landene, lige fra ganske få og op til 6 000. Nogle medlemsstater iværksatte målrettede oplysningskampagner i oprindelseslandene om de farer, disse mindreårige udsætter sig for ved forsøg på at komme ulovligt ind i EU.

- *EU og medlemsstaterne må fortsætte med at gennemføre **handlingsplanen om uledsagede mindreårige***

V. DEN EKSTERNE DIMENSION AF EU'S MIGRATIONSPOLITIK - DEN SAMLEDE STRATEGI

I 2010 har man inden for rammerne af den samlede migrationsstrategi i stigende grad søgt at anlægge en global tilgang og udvikle den eksterne dimension af EU's migrationspolitik. Der har især været en øget interesse for mobilitetspartnerskaber. Flere medlemsstater har peget på deres deltagelse i mobilitetspartnerskaber og udtrykt vilje til at indgå nye partnerskaber. Samarbejdet med Republikken Moldova, Kap Verde og Georgien inden for rammerne af mobilitetspartnerskaber fortsatte. Desuden blev der indgået partnerskaber med Armenien og Ghana. Kommissionen har også til hensigt i nær fremtid at indlede dialoger med henblik på indgåelse af mobilitetspartnerskaber med landene i det sydlige Middelhavsområde.

Samtidig med at medlemsstaterne har forsat deres bilaterale samarbejde er de også i stigende grad gået med i fælles initiativer på EU-plan. Efter revisionen af Cotonou-aftalen blev der i oktober 2010 indledt en migrationsdialog med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS). AVS-observationscentret for migration startede i oktober 2010. Inden for rammerne af partnerskabet mellem EU og Afrika om migration, mobilitet og beskæftigelse blev der på det tredje topmøde mellem Afrika og EU i november i Tripoli vedtaget en ny handlingsplan for 2011-2013. Forberedelserne til Prag-processen (opbygning af migrationspartnerskaber)

²⁰ KOM(2010) 213. Desuden har EMN udarbejdet en EU-rapport om uledsagede mindreårige (<http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>).

²¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114900.pdf.

startede ved udgangen af 2010. Den strukturerede dialog om migration med Latinamerika blev videreudbygget. Der blev etableret en samarbejdsplatform mellem EU og USA om migrations- og flygtningespørgsmål. Og i oktober 2010 blev der afholdt et dialogmøde om migration med Indien. Med hensyn til udvidelsesprocessen er det vigtigt, at der er et tæt samarbejde med kandidatlandene om tilpasning af deres migrations- og asylpolitik til EU-standarderne.

Der er et voksende behov for en stærkere ekstern migrationspolitik. Lissabontraktaten og etableringen af EU's nye udenrigstjeneste rummer nye muligheder og gør det nødvendigt at overveje, hvilken rolle den samlede migrationsstrategi skal spille i den bredere kontekst, dvs. inden for rammerne af de eksterne forbindelser som helhed. Den eksterne dimension af EU's migrationspolitik bør også hjælpe med til at bane vej for en modernisering af arbejdsmarkedet i EU i overensstemmelse med Europa 2020-strategien. EU's strategiske mål på migrationsområdet, både de eksterne og de interne, bør derfor indpasses bedre i den samlede migrationsstrategi.

- *Den eksterne dimension af EU's migrationspolitik må afspejle de prioriterede mål for EU's arbejdsmarked og den rolle, indvandring spiller, i overensstemmelse med **Europa 2020-strategien**.*
- *Den samlede migrationsstrategi bør blive en mere langsigtet, afbalanceret og bæredygtig politisk ramme om virkeliggørelsen af EU's **geografiske og tematiske mål**.*
- *Medlemsstaterne, EU-institutionerne og de relevante EU-agenturer er også nødt til at samarbejde mere effektivt om at forudse og forebygge **pludselige, massive migranttilstrømninger**, inden for rammerne af en velfungerende ordning baseret på **solidaritet og partnerskab med tredjelandene**.*
- *Med henblik på at få etableret mobilitetspartnerskaber med sine partnerlande og navnlig landene i det sydlige Middelhavsområde vil EU tilbyde dem en **struktureret dialog om migration, mobilitet og sikkerhed**, hvori skal indgå initiativer vedrørende lovlig migration og visumlempelser.*