



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.5.2012
COM(2012) 250 final

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

3. årsrapport om indvandring og asyl (2011)

{SWD(2012) 139 final}

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

3. årsrapport om indvandring og asyl (2011)

I. INDLEDNING

Denne rapport giver en fremadrettet analyse af EU's politik for indvandring og international beskyttelse på grundlag af udviklingen i 2011, der i mange henseender var et vigtigt år for EU, med betydelige følger for migrationspolitikken. Det var ikke blot den økonomiske krise, der fortsatte med at tynge EU's økonomi og vækst. Der skete også en række dramatiske begivenheder i forbindelse med det arabiske forår og det deraf følgende stigende migrationspres på EU's ydre grænser, navnlig grænserne ud til Middelhavet og mod sydøst, plus følgerne af det stigende misbrug af visumliberaliseringen. Disse begivenheder var med til yderligere at understrege behovet for en kohærent og afbalanceret migrationspolitik i EU, som både er dynamisk for at kunne reagere på kortsigtede behov og strategisk for at få en langsigtet vision.

I den forbindelse blev der taget adskillige vigtige initiativer såsom den nye strategiske ramme, der er fastsat i den samlede strategi for migration og mobilitet, som giver EU's og medlemsstaternes indsats en merværdi, navnlig i forbindelse med EU's eksterne migrationspolitik, idriftsættelsen af visuminformationssystemet, lanceringen af EU's indvandringsportal, forslag til styrkelse af forvaltningen af Schengenområdet og fremlæggelsen af forslaget om Eurosur. Af andre vigtige resultater kan nævnes den politiske aftale om at udvide Frontex' mandat og om det ændrede kvalifikationsdirektiv, indgåelsen af et mobilitetspartnerskab med Armenien, åbningen af Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) og oprettelsen af et nyt europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Sammen med medlovgiverne blev der gjort visse fremskridt hen imod målet om at skabe et fælles europæisk asylsystem i 2012.

Der blev også gjort fremskridt hvad angår EU-retten med vedtagelsen af direktivet om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandstatsborgere til at opholde sig og arbejde i EU og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelandslande¹, der har lovligt ophold i en medlemsstat, direktivet om udvidelse af anvendelsesområdet for tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding til at omfatte personer, der har fået international beskyttelse², og direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor³. Medlemsstaterne traf desuden yderligere foranstaltninger til at implementere direktivet om tilbagesendelse og direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere.

¹ Direktiv 2011/98/EU af 13.12.2011.

² Direktiv 2011/51/EU af 11.5.2011.

³ Direktiv 2011/36/EU af 5.4.2011.

Sidste års årsrapport⁴ fulgte efter meddelelsen fra maj 2011 om migration⁵, hvori der blev redegjort for udformningen af strategier i lyset af begivenhederne på daværende tidspunkt. Begge disse dokumenter udgjorde grundlaget for konklusionerne⁶ fra Rådets (retlige og indre anliggender) og Det Europæiske Råds møde⁷ i juni 2011, hvori retningslinjerne for udviklingen af EU's migrationspolitik blev afstukket, navnlig hvad angår forvaltningen af Schengenområdet, kontrollen med de ydre grænser, udviklingen af partnerskaber med de sydlige nabolande og færdiggørelsen af det fælles europæiske asylsystem i 2012.

I dette års rapport gives der et statistisk overblik over migrationssituationen i EU. EU's reaktion på ovennævnte vigtige begivenheder, der påvirkede migrationspolitikken, indgår sammen med Kommissionens bidrag i køreplanen for, hvordan det øgede migrationspres skal tackles. Rapporten er igen hovedsageligt baseret på Kommissionens og medlemsstaternes politiske vurderinger og suppleret af et dokument med fakta og et statistisk bilag⁸ med en beskrivelse af situationen, således som den har udviklet sig i både EU og via Det Europæiske Migrationsnetværk i medlemsstaterne⁹.

II. ET SITUATIONSBILLEDE AF MIGRATIONEN I EU¹⁰

Det er interessant først at placere migrationssituationen i EU i en bredere global kontekst. I det år, hvor verdens samlede befolkning passerede 7 milliarder, skønnes det, at der er ca. 214 millioner migranter på verdensplan (ca. 3,1 % af den samlede befolkning i verden)¹¹, hvilket betyder, at 9,4 % (ca. 20,2 mio.) af verdens migranter er tredjelandstatsborgere med ophold i EU. Til sammenligning bor ca. 3,4 % af det samlede antal migranter i verden i Canada (7,2 millioner, hvilket udgør 21,3 % af landets befolkning) og ca. 20 % i USA (42,8 millioner, hvilket udgør 13,5 % af landets befolkning)¹².

Den 1. januar 2011 var den samlede befolkning i EU på 502,5 millioner med en stigning på 1,4 millioner i forhold til 2010, hvilket svarer til en årlig stigning på +2,7 pr. 1 000 indbyggere bestående af en naturlig stigning på 0,5 millioner (+1,0 ‰) og en nettoindvandring på 0,9 millioner (+1,7 ‰). De 20,2 millioner tredjelandstatsborgere i EU udgør ca. 4 % af EU's samlede befolkning, hvilket er mere end antallet af EU-borgere (12,3 millioner eller 2,5 % af EU's samlede befolkning), der er flyttet til en anden medlemsstat¹³. De største grupper af tredjelandstatsborgere i 2009 kom fra Tyrkiet (ca. 2,4 millioner), Marokko (ca. 1,8 millioner) og Albanien (ca. 1 million)¹⁴. Af FN's indeks for menneskelig udvikling (HDI) fremgår det, at ca. 47 % af de indvandrere, der ikke er født i

⁴ KOM(2011) 291 endelig og SEK(2011) 620.

⁵ KOM(2011) 248/3.

⁶ Rådets konklusioner om grænser, migration og asyl - status og vejen frem, 3096. møde i Rådet (retlige og indre anliggender), Luxembourg den 9.-10.6.2011.

⁷ Konklusionerne af Det Europæiske Råds møde den 23.-24.6.2011.

⁸ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2012) 139.

⁹ EMN, <http://www.emn.europa.eu>

¹⁰ Der gives mere detaljerede statistiske oplysninger, bl.a. en fordeling pr. medlemsstat, i det statistiske bilag til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2012) 139.

¹¹ Kilde: FN's Department of Economic and Social Affairs Population Division "International Migration 2009".

¹² Tallene stammer fra FN's Department of Economic and Social Affairs Population Division "International Migration 2009".

¹³ Tallene er baseret på tal fra Eurostat i 2010, se News Release 105/2011.

¹⁴ Tallene er fra Eurostat, Statistics in Focus 24/2010.

EU, kommer fra lande med en høj HDI, ca. 46 % fra lande med en mellemhøj HDI og ca. 7 % fra lande med en lav HDI¹⁵.

Målt i antallet af førstegangsopholdstilladelser udstedt til tredjelandsstatsborgere svarer det til næsten 2,5 millioner i 2010, idet antallet af tilladelser udstedt i forbindelse med en arbejdstilladelse tegnede sig for 32,5 % af det samlede antal opholdstilladelser, mens tilladelser givet af familiemæssige grunde tegnede sig for 30,2 %, tilladelser af studiemæssige årsager for 20,6 % og tilladelser af forskellige andre grunde for 17 % (humanitære grunde, ophold uden ret til at arbejde osv.). Fordelt efter nationalitet blev de fleste opholdstilladelser udstedt til amerikanske (ca. 212 000), indiske (ca. 200 000), kinesiske (ca. 172 000), ukrainske (ca. 167 000) og marokkanske (ca. 157 000) statsborgere.

I året for Genèvekonventionens 60 årsdag kunne der konstateres en betydelig stigning på 16,8 % i forhold til 2010 i det samlede antal asylansøgninger, der var på lige over 302 000, hvilket yderligere påvirkede asylsystemerne i adskillige medlemsstater. Asylansøgerne stammede først og fremmest fra Afghanistan (28 000), Den Russiske Føderation (18 200), Pakistan (15 700), Irak (15 200) og Serbien (13 900). Hvad angår antallet af opholdstilladelser med henblik på beskyttelse, der blev udstedt i 2011, modtog i alt 59 465 beskyttelse i første instans (flygtning (28 995), subsidiær beskyttelse (21 400) eller humanitær beskyttelse (9 065)), hvilket svarer til ca. 25 % af de afgørelser, der er truffet¹⁶.

Som nævnt i afsnit IV udgør ulovlig indvandring fortsat en stor andel af indvandringen i EU. Af gode grunde findes der ingen pålidelige tal for antallet af ulovlige indvandrere i EU, men skønnene går ofte fra under 2 millioner til op til 4,5 millioner¹⁷. Der kan anvendes mere pålidelige indikatorer såsom antallet af afslag, pågribelser og tilbagesendelser, selv om de skal tages med et vist forbehold. I 2011¹⁸ fik ca. 343 000 personer afslag på indrejse i EU, hvilket er et fald på 13 % i forhold til 2010, idet langt de fleste (næsten 70 %) fik afslag i Spanien, især ved landets ydre landgrænser. I 2011 blev ca. 468 000 personer pågrebet (et fald i forhold til 2010, hvor det drejede sig om ca. 505 000), og medlemsstaterne tilbagesendte ca. 190 000 tredjelandsstatsborgere (ca. 15 % færre end i 2010).

III. INDVANDRINGENS BIDRAG TIL EU'S DAGSORDEN FOR VÆKST¹⁹

Ved første øjekast kan EU's nuværende økonomiske udfordringer gøre det svært at forstå, at der er behov at udvikle kanalerne for lovlig indvandring og mobilitet. Det skal dog erindres, at selv om den samlede arbejdsledighed for EU ligger på ca. 10 %, hvilket svarer til 23,8 % borgere, og endnu højere for unge (under 25 år)²⁰, nemlig på 22,1 %, oplever mange medlemsstater allerede mangel på arbejdskraft og kvalifikationer²¹ i forskellige sektorer og af

¹⁵ Migranter i Europa: et statistisk portræt af 1. og anden 2. generation, Eurostat, december 2011. Bemærk, at procentsatserne vedrører 2008.

¹⁶ Tallene er baseret på tal fra Eurostat i 2012, se News Release 46/2011.

¹⁷ Tallene stammer fra det EU-finansierede Clandestino-projekt og vedrører 2008.

¹⁸ Tallene er baseret på tal fra Eurostat og omfatter ikke Luxembourg, som der ikke forelå data om.

¹⁹ <http://ec.europa.eu/europe2020>. Se også "Et opsving med høj beskæftigelse" (KOM(2012) endelig).

²⁰ Eurostat News Release 16/2012.

²¹ European Vacancy Monitor giver hvert kvartal et overblik over antallet af ledige stillinger: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en>. I januar 2012 blev det f.eks. konstateret, at antallet af personer, der finder et arbejde inden for "faglærte" grupper, var steget med 34 % i andet kvartal af 2011. Det Europæiske Center for Udvikling af Erhvervsuddannelse (Cedefop) udarbejder langsigtede prognoser, bl.a. dets [EU Skills Panorama](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191_en.pdf) (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191_en.pdf).

forskellige årsager²². De fleste medlemsstater fokuserer først og fremmest på at tackle arbejdsløshedsproblemet og øge deres egen befolknings beskæftigelsesegnethed og foretrækker i tilfælde af mangel på arbejdskraft at ansætte EU-borgere. På nuværende tidspunkt har medlemsstaterne tendens til at lade deres strategier for økonomisk indvandring af tredjelandstatsborgere fokusere mere på (højt)kvalificerede arbejdstagere, selv om mange også har brug for arbejdstagere med lavere kvalifikationer, i de fleste tilfælde dog kun midlertidigt.

Økonomisk indvandring forbliver således en vigtig del af indsatsen for at afhjælpe arbejdskraftmanglen, navnlig i lyset af EU's aldrende befolkning²³ og et stadig mere konkurrencedygtigt internationalt arbejdsmarked i andre lande uden for Europa, som også mangler dygtige arbejdstagere. Den manglende anerkendelse af den ekspertise og de formelle kvalifikationer, som de tredjelandstatsborgere, der allerede har ophold i EU, besidder, samt de manglende muligheder for overførsel af rettigheder til social sikring udgør yderligere hindringer for fuldt ud at drage nytte af denne kilde til arbejdskraft.

Ud over indvandreres potentielle bidrag til økonomisk vækst²⁴, bidrager de også til vores samfund socialt og kulturelt.

På baggrund af ovennævnte foreslår Kommissionen, at der inden udgangen af 2012 lanceres en høring, og den opfordrer til en bred debat med medlemsstater, sociale parter og andre berørte parter om, hvilken rolle EU's politik bør spille med hensyn til de muligheder, der ligger i økonomisk migration.

EU har faktisk allerede truffet adskillige fremadrettede foranstaltninger med henblik på den fremtidige situation inden for rammerne af den samlede strategi for migration og mobilitet²⁵ og vil se nærmere på mulighederne for at gøre det lettere at tilpasse efterspørgslen og udbuddet på det globale arbejdsmarked for derved også at øge omfanget af og de gensidige fordele ved "hjernemobilitet" snarere end at øge "hjerneflugten". Mobilitetspartnerskaber udgør en del af denne strategi, og efter aftalerne herom med Moldova, Georgien og Kap Verde blev der i oktober 2011²⁶ indgået en aftale med Armenien. Kommissionen har også indledt forhandlinger med visse lande i det sydlige Middelhavsområde med henblik på at indgå mobilitetspartnerskaber eller andre former for samarbejde såsom fælles programmer for migration og mobilitet (se også afsnit IV.1).

²² Nærmere oplysninger findes i "Satisfying Labour Demand through Migration", EMN, juni 2011 og IOM's Independent Network of Labour Migration and Integration Experts, <http://www.labourmigration.eu/>.

²³ 2010 er det europæiske år for aktiv aldring og solidaritet mellem generationerne. Et af resultaterne af en Eurobarometerundersøgelse om aktiv aldring viste, at de fleste europæere (71 %) er opmærksomme på, at befolkningen bliver ældre, men kun 42 % er bekymret herover.

²⁴ Se f.eks. "The Causes and Effects of International Migrations: Evidence from OECD Countries", Francesc Ortega, Giovanni Peri, NBER arbejdsdokument nr. 14833 (april 2009), hvis resultater viser, at indvandring øger modtagerlandets samlede BNP på kort sigt i forholdet en til en, uden at det påvirker de gennemsnitlige lønninger eller den gennemsnitlige indkomst pr. person.

²⁵ KOM(2011) 743 endelig.

²⁶ Kommissionens pressemeddelelse IP/11/1257 af 27.10.2011. Mobilitetspartnerskab med Armenien, Moldova og Georgien udgør en del af EU's østlige partnerskabsstrategi (KOM(2011) 564 endelig). Der er forhandlinger i gang med Ghana, og det er planlagt at indlede drøftelser med Egypten, Marokko og Tunesien.

Der er lanceret en EU-indvandringsportal²⁷ for at underrette indvandrere bedre om mulighederne og betingelserne for lovlig indvandring. Den udgør en første indgang til ajourførte, målrettede og praktiske oplysninger om EU og de nationale indvandringsprocedurer og -politikker. Den beskriver de rettigheder og risici, der er forbundet med ulovlig indvandring for at afskrække indvandrere fra at rejse ind i EU ad ofte farlige ruter.

I den samlede strategi for migration og mobilitet og et ledsagepapir om migration og udvikling²⁸ blev der desuden foreslået en række foranstaltninger, som tjener til at udnytte de udviklingsmæssige følger af migration og mobilitet bedst muligt. Heri foreslås det at fremme WHO's regler for international ansættelse af sundhedspersonale²⁹ og at overvåge anvendelsen af direktivet om det blå EU-kort, som giver medlemsstaterne mulighed for at afvise ansøgninger for at sikre etisk forsvarlige ansættelser og mindske hjerneflugt. I den samlede strategi for migration og mobilitet blev det endvidere foreslået at undersøge mulighederne for at indføre investeringsforanstaltninger for diasporaen, der kan kanalisere dennes frivillige bidrag, og at supplere med EU-ressourcer med henblik på at fremme udviklingsorienterede initiativer og investeringer i prioriterede lande som f.eks. i det sydlige middelhavsområde. Andre foranstaltninger vedrører etablering af partnerskaber mellem den private og den offentlige sektor for at inddrage iværksættere blandt indvandrere og SMV i handel, investering og videregivelse af færdigheder mellem EU-medlemsstater og partnerlande, evaluere nytten af et forum for årlige overførsler og overveje merværdien af en fælles EU-portal for overførsler³⁰. Det tilstræbes desuden at yde bistand til partnerlandene for at identificere og kontrollere autoriserede hvervningsvirksomheder og styrke migranternes stilling, navnlig for at fremme cirkulær migration³¹. Endelig blev der fremsat forslag om at udvide den traditionelle migrations- og udviklingsdagsorden, således at man bedre kan tage fat på emner som migrationens sociale følger i oprindelseslandet og beskyttelsen af de rettigheder, som migranter i transit har. Kommissionen er villig til at tage disse forskellige foranstaltninger op gennem dialog og samarbejde med lande uden for EU. Det sker allerede som en integreret del af alle de rammer for politisk dialog og samarbejde, som EU har udformet sammen med tredjelande og -regioner, hvilket på nuværende tidspunkt består af syv regionale processer, der omfatter mere end hundrede lande og mere end tyve bilaterale processer.

Et andet vigtigt resultat er vedtagelsen af direktivet om en kombineret tilladelse³², som skal gennemføres i national lovgivning inden december 2013. Det er med til at forenkle migrationsprocedurerne og sikre, at tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold nyder godt af et fælles sæt rettigheder på lige fod med landets egne statsborgere. Nogle medlemsstater har gennemført direktivet om det blå EU-kort³³. Generelt er der dog sket begrænsede fremskridt, hvilket har fået Kommissionen til at indlede en række traktatbrudssager om manglende

²⁷ <http://ec.europa.eu/immigration>

²⁸ SEK(2011) 1353 endelig.

²⁹ <http://www.who.int/hrh/migration/code/practice/en/>

³⁰ Arbejdstagernes udførsler beløb sig i 2010 til 31,2 mia. EUR, en stigning på 3 % i forhold til 2009. Eurostat, Statistics in Focus 4/2012.

³¹ I EMN-undersøgelsen af midlertidig og cirkulær migration blev der set nærmere på empiriske data, den nuværende praksis og de fremtidige muligheder, hvad angår disse typer migration.

³² Direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandsstatsborgere til at tage ophold og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat.

³³ Direktiv 2009/50/EF af 25.5.2009. Se også Kommissionens pressemeddelelse IP/11/1247 af 27.10.2011.

meddelelse af nationale gennemførelsesforanstaltninger. Hvad angår studerende³⁴ og forskere³⁵, som også bidrager til og udgør en investering i EU's økonomi, er der også blevet indkredset en række mangler. Hvad angår f.eks. studerende, er det blevet konstateret, at der er brug for at styrke direktivets bestemmelser om mobilitet, at fremme synergien med EU-programmer, der letter tredjelandstatsborgeres mobilitet til EU, og styrke de proceduremæssige garantier. Hvad angår forskere, er det konstateret, at der er brug for en klar og utvetydig definition af forskeres rettigheder for klart at sondre mellem tilladelser til forskere og andre typer tilladelser og for at sikre bedre vejledning og information om de muligheder, direktivet giver. For at kunne udnytte disse instrumenter bedre og gøre EU endnu mere attraktiv er det følgelig planlagt at fremsætte forslag om at ændre og samle disse to direktiver i ét i december 2012 for derved også at fremme studerendes og forskeres mobilitet.

Der skete visse fremskridt i forhandlingerne om forslagene til direktiv om sæsonarbejdere³⁶ og virksomhedsinternt udstationerede tredjelandstatsborgere³⁷. Førstnævnte vil på retlig vis sikre, at sæsonarbejdere kan rejse ind i og arbejde i EU, at de ikke udnyttes, og at deres helbred og sikkerhed beskyttes, samt at EU's arbejdsgivere har den nødvendige arbejdskraft. Sidstnævnte skal gennem større konvergens mellem medlemsstaternes nationale forskrifter og mindre bureaukrati gøre det lettere for multinationale selskaber at udstationere deres højt kvalificerede medarbejdere i dele af koncernen og tilknyttede virksomheder. Herved skabes potentiale for at øge væksten, styrke EU's konkurrenceevne, forbedre mulighederne for at nå målene i EU 2020-strategien og sikre lige adgang og muligheder for alle relevante berørte parter. Selv om der stadig er en række problemer, der skal løses gennem forhandlinger, opfordres medlemsstaterne til snarest muligt at nå til politisk enighed, så disse EU-instrumenter også kan blive en del af de redskaber, der er nødvendige for at tackle den nuværende økonomiske krise og udfordringerne fremover.

I rapporten om direktivet om fastboende udlændinge³⁸ konkluderes det, at dette EU-instruments potentiale langt fra udnyttes fuldt ud. Kommissionen vil optrappe sin indsats for at sikre, at direktivet implementeres på korrekt vis, hovedsagelig gennem tekniske møder med medlemsstaterne og om nødvendigt også via traktatbrudssager.

Den lovlige indvandring kræver naturligvis effektive integrationspolitikker. Udviklingen og gennemførelsen af integrationspolitikker henhører under medlemsstaternes kompetence og ansvar, men Kommissionen spiller fortsat en understøttende rolle, således som det senest blev erkendt på Rådets (retlige og indre anliggender) møde³⁹. Der er mange eksempler på ambitiøse integrationspolitikker⁴⁰, men det er imidlertid ikke alle foranstaltninger, der har ført

³⁴ Direktiv 2004/114/EC af 13.12.2004 omfatter også elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse og volontørtjeneste. Se også rapporten om gennemførelsen af dette direktiv (KOM(2011) 587).

³⁵ Direktiv 2005/71/EF af 12.10.2005. Se også rapporten om gennemførelsen af dette direktiv (KOM(2011) 901).

³⁶ Forslag til direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse (KOM(2010) 379).

³⁷ Forslag til direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandstatsborgere (KOM(2010) 378).

³⁸ KOM(2011) 585 endelig.

³⁹ 3135. møde i Rådet (retlige og indre anliggender), Bruxelles, den 13.-14.12.2011.

⁴⁰ MIPEX (Migration Integration Policy Index), som anvendes til at vurdere, sammenligne og forbedre integrationspolitikken, er en nyttig reference. Man er desuden gået i gang med at udvikle og evaluere fælles europæiske "indikatorer", hvormed resultaterne af integrationspolitikkerne skal sammenlignes og kontrolleres. Eurostat offentliggjorde en pilotundersøgelse af "Indicators of Immigrant Integration" i juni 2011 og oprettede en webside til formålet, se

til de ønskede mål. Der mangler stadig at blive gjort meget for fuldt ud at udnytte det potentiale, 20,2 millioner tredjelandstatsborgere i EU udgør. Med henvisning til målene i Europa 2020-strategien⁴¹ var den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens blandt tredjelandstatsborgere i alderen 20-64 år i 2010 58,5 % mod 68,6 % i den samlede befolkning i alderen 20-64 år. Ca. 19,4 % af tredjelandstatsborgerne i samme aldersgruppe var arbejdsløse mod 9,3 % af den samlede befolkning, og 46,4 % af tredjelandstatsborgerne var overkvalificerede til deres arbejde mod 21,2 % af den samlede befolkning. For de tredjelandstatsborgere, der er blevet arbejdsløse, er der desuden risiko for, at de også mister deres status som tredjelandstatsborger med lovligt ophold. I 2010 var 32,4 % af tredjelandstatsborgerne i alderen 20-64 år i fare for at blive fattige sammenlignet med 15,0 % i befolkningen som helhed i samme aldersgruppe. I 2010 lå andelen af unge tredjelandstatsborgere i alderen 18-24 år, der forlod skolen tidligt, på 33,0 % sammenholdt med 14,1 % i den samlede befolkning i samme aldersgruppe⁴².

I den europæiske dagsorden for integration af tredjelandstatsborgere⁴³ fastsættes de næste skridt, der skal tages, for at indvandrere og dermed EU fuldt ud udnytter deres kvalifikationer og evner, samtidig med at de grundlæggende rettigheder respekteres og fremmes. Blandt de foranstaltninger, der foreslås for fuldt ud at drage nytte af det potentiale, indvandringen giver, er større inddragelse af tredjelandstatsborgere i de sociale, kulturelle og politiske forhold i værtslandet, større kendskab til deres rettigheder og pligter samt en positiv tilgang til forskellighed. Kommissionen arbejder desuden på at styrke samarbejdet med lokale og regionale myndigheder og udvikle oprindelseslandenes rolle.

Et andet tilknyttet aspekt vedrører familiesammenføring i visse medlemsstater, der udtrykkeligt har givet udtryk for deres ønske om at begrænse denne form for lovlig indvandring. På den baggrund blev der i november 2011 iværksat en offentlig debat⁴⁴ om familiesammenføring og om, hvordan man kan udvikle denne type migration uden at tabe målene i direktiv 2003/86/EF, bl.a. beskyttelse af den grundlæggende ret til familieliv, af syne. På grundlag af den indkomne feedback skal Kommissionen træffe beslutning om, hvad der videre skal ske.

IV. EU'S STRATEGI TIL FORVALTNING AF MIGRATIONSPRESSET

Selv om kun 4 % (eller 27 465 ud af 706 000 mennesker⁴⁵) af dem, der flygtede fra borgerkrigen i Libyen, rejste mod nord til EU, viste virkningerne heraf sammen med den

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/migrant_integration/indicators.

⁴¹ Navnlig at sigte mod at øge beskæftigelsesfrekvensen til 75 % for kvinder og mænd mellem 20 og 64 år, [...] og bedre integration af lovlige indvandrere og at forbedre uddannelsesniveauerne, navnlig ved at sigte mod at reducere skolefrafaldet til mindre end 10 % og ved at øge den andel af de 30-34-årige, der har afsluttet en videregående eller tilsvarende uddannelse til mindst 40 % [Det Europæiske Råds møde den 17.6.2010].

⁴² Disse tal stammer fra Eurostats undersøgelse af arbejdsstyrken og EU-statistikker om indkomst og levevilkår.

⁴³ KOM(2011) 455 endelig og de heraf følgende konklusioner af Rådets (indre og retlige anliggender) 3135. møde den 13.-14.12.2011. Der blev også offentliggjort en Eurobarometerundersøgelse om integration af indvandrere: (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/ql_5969_migrant_en.pdf).

⁴⁴ KOM(2011) 735 endelig. De indkomne bidrag som reaktion på grønbogen kan ses på http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm. Det Europæiske Migrationsnetværk gennemførte også en undersøgelse af misbrug via ægteskab, proformaægteskab og forældreskabsattester, der skal tjene som input i debatten.

⁴⁵ "Humanitarian Emergency Response to the Libyan Crisis", IOM, december 2011.

øgede ulovlige indvandring fra Tunesien⁴⁶ og ved den tyrkisk-græske grænse⁴⁷, sammen med en betydelig stigning i antallet af asylansøgere, som ankommer ved EU's sydlige ydre grænser⁴⁸, at EU er under et øget migrationspres⁴⁹, som ikke forventes af aftage fremover⁵⁰. Følgerne af det arabiske forår⁵¹, hovedsageligt for Italien, men også for Malta, plus migrationsstrømmen ved den græsk-tyrkiske grænse i 2011, har ført til alvorlige overvejelser af, hvordan EU bedst kan håndtere dette migrationspres og samtidig sikre en effektiv indrejsemekanisme, der muliggør en reguleret og kontrolleret indvandring.

Det er ofte risikabelt at forsøge ulovligt at indvandre i EU, og for dem, der bliver udsat for menneskehandel eller -smugling, er der tale om en forfærdelig udnyttelse af mennesker. Selv inden for EU kan indvandrerne komme til at opholde sig ulovligt, hvis de f.eks. har overskredet gyldigheden af deres visum eller ikke vender tilbage til deres oprindelsesland, når de får afslag på en ansøgning om visum. EU har altid lagt særlig vægt på at finde måder til at begrænse den ulovlige indvandring, og i 2011 blev der vedtaget adskillige rådskonklusioner⁵² vedrørende ulovlig indvandring. Kommissionens meddelelse af 4. maj⁵³ og af 24. maj 2011⁵⁴ havde bl.a. som prioritet at mindske den ulovlige indvandring. Der blev heri set nærmere på situationen med ulovlig indvandring, herunder indvandrerstrømmenes sammensætning, konsekvensernes art og omfang samt EU's og dets medlemsstaters foranstaltninger og bedste praksis. Selv om situationen på tværs af EU ikke er den samme på grund af de forskellige geografiske og politiske forhold, er der nu brug for en mere effektiv gennemførelse af de allerede eksisterende processer og foranstaltninger, der opnået enighed om på EU-plan. EU's reaktion bør skræddersyes til de forskellige udfordringer, men de mål, der skal nås, og de midler, der er til rådighed for EU og dets medlemsstater, er fortsat de samme.

Der er tale om en udfordring for både EU og medlemsstaterne. Ingen medlemsstater kan klare problemerne alene, men de har alle et ansvar for at sikre, at de aftalte foranstaltninger gennemføres effektivt. Merværdien af en indsats på EU-plan og mellem EU og vores partnere,

⁴⁶ Ca. 26 354 mennesker, hovedsagelig tunesiske statsborgere, der flygtede fra Tunesien, ankom til Lampedusa (Kilde: "Humanitarian Emergency Response to the Libyan Crisis", IOM, december 2011).

⁴⁷ Ifølge Frontex blev over 55 000 personer pågrebet ved den græsk-tyrkiske landgrænse i Evros-regionen i 2011, hvilket er stigning på ca. 17 % i forhold til 2010.

⁴⁸ Ifølge Eurostat var antallet af asylansøgninger i Italien i 2011 på 34 115, hvilket er en stigning på 239 % i forhold til 2010. For Malta var antallet 1 890, hvilket er en stigning på 980 % i forhold til 2010. Antallet af ansøgninger fra Tunesien steg til det tolvdobbelte til 6 335 i 2011, og størstedelen blev indgivet i Italien.

⁴⁹ Ifølge Frontex sker langt de fleste grænsepassager ved et begrænset antal kritiske punkter langs grænsen såsom ved den østlige grænser (navnlig den græske landgrænse med Tyrkiet) og den centrale Middelhavsrute (henholdsvis 50 % og 33 % af det samlede antal ulovligt indrejsende) samt i stigende grad den vestlige Middelhavsrute (næsten 10 %). De migranter, der oftest pågribes, kommer fra Afghanistan. Samtidig med disse øgede strømme af migranter er der sket en stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse. Frontex' kvartalsrapport nr. 3. juli-september 2011.

⁵⁰ F.eks. skønnes det i "ACP Observatory on Migration's Human Mobility Report 2011", at befolkningen syd for Sahara var på 802 millioner, og at den i gennemsnit stiger med 2,7 % om året. Det konstateres også i rapporten, at mere end to tredjedele af befolkningen i Afrika er under 25 år, hvilket indebærer en stor stigning i andelen af personer i den arbejdsdygtige alder, som sandsynligvis vil søge mod grønnere græsgange i udlandet. Se desuden befolkningsprognoserne for Afrika i "Eurostat Statistics in Focus 19/2012" af 27.3.2012.

⁵¹ Se MEMO/11/918 af 16.12.2011 for at få et overblik over EU's overordnede reaktion på det arabiske forår.

⁵² Den 25.-26.2.2010, 3.6.2010, 11.-12.4.2011 og 9.-10.6.2011 og senest på grundlag af en meddelelse (rådsdokument 18302/11) fra det polske formandskab i december 2011.

⁵³ KOM(2011) 248/3.

⁵⁴ KOM(2011) 291 endelig.

navnlig vores naboer, er derfor vigtig. Det er også vigtigt at indkredse og i fællesskab støtte en strategisk og overordnet tilgang til problemet med ulovlig indvandring, herunder at for sikre, at EU's ydre grænser forvaltes effektivt med hensigtsmæssige indrejsekanaler.

Migration og mobilitet bør derfor ses i lyset af behovet for at sikre, at den frie bevægelighed udøves i henhold til lovgivningen og under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder. Dette indebærer dialog og samarbejde med lande uden for EU for at fremme lovlig indvandring og mobilitet, og samtidig med, at der findes en effektiv løsning på problemet med ulovlig indvandring og gennemføres en effektiv tilbagesendelsespolitik. Det indebærer også, at kontrollen ved de ydre grænser fungerer godt, og at der udvises solidaritet med de medlemsstater, der er hårdest ramt. Uden dette vil det ikke være muligt for EU at åbne op for større lovlig indvandring og mobilitet. Det er også afgørende at bevare retten til fri bevægelighed og intern sikkerhed inden for EU. Det er grundlaget for enhver politisk ramme. Som følgende eksempel viser, ville gældende EU-ret og de initiativer, der blev fremlagt i 2011, hvis de blev effektivt gennemført, give EU de nødvendige redskaber til at tage fat på disse problemer.

Under ledelse af det polske formandskab i Rådet blev der ved flere lejligheder taget fat på de seneste tendenser hvad angår ulovlig indvandring med henblik på at forberede en række forslag til mulige fælles foranstaltninger⁵⁵. I samarbejde med Kommissionen og medlemsstaterne videreførte det danske formandskab arbejdet og udarbejdede et sammenhængende svar, som førte til, at Rådet (retlige og indre anliggender) i april 2012 vedtog køreplanen "EU's indsats mod migrationspresset – En strategisk reaktion"⁵⁶. Kommissionens bidrag til udarbejdelsen af køreplanen er beskrevet i afsnit IV.6.

IV.1. Dialog om migration, mobilitet og sikkerhed⁵⁷

Som led i den samlede strategi for migration og mobilitet blev der den 6. og 13. oktober 2011 indledt dialoger om migration, mobilitet og sikkerhed, som førte til indgåelsen af mobilitetspartnerskaber med henholdsvis Tunesien og Marokko, og der blev truffet de nødvendige skridt til at forberede dialogen med Egypten. Lignende dialoger vil følge med andre lande i det sydlige Middelhavsområde, navnlig Libyen, så snart den politiske situation tillader det. Disse dialoger gør det muligt for EU og partnerlandene samlet at drøfte alle aspekter af deres mulige samarbejde om at forvalte migrationsstrømmene og personers mobilitet med henblik på bl.a. at indgå mobilitetspartnerskaber. I disse dialoger anvendes konditionalitetsprincippet for at anspore til en effektiv deltagelse i bekæmpelsen af ulovlige migrationsstrømme, forvaltningen af grænser og samarbejdet om tilbagesendelse og tilbagetagelse af ulovlige indvandrere.

Det er også på tide at genoverveje Kommissionens forslag fra begyndelsen af 2011 og – som det bemærkes i konklusionerne af Rådets (retlige og indre anliggender) møde den 25. februar 2011 - at indlede en dialog med Tyrkiet.

Der er siden 2008 ført dialoger af lignende art med landene i Vestbalkan for i fællesskab at tage fat på mobilitets- og dertil knyttede sikkerhedsaspekter. Processen bygger på skræddersyede køreplaner med benchmark, bl.a. dokumentetsikkerhed, styrket kapacitet inden

⁵⁵ Rådets dokument 18302/11.

⁵⁶ Rådets dokument 8714/1/12.

⁵⁷ Se også KOM(2011) 292/3.

for migration, grænseforvaltning og tilbagetagelse, samt på bekæmpelse af tværnational organiseret kriminalitet, terrorisme og korruption. Efter ophævelse af visumkrav har Kommissionen arbejdet intensivt sammen med landene i Vestbalkan for at forhindre og rette op på situationen med misbrug af ordningen om visumfrihed. De berørte lande har vedtaget en række målrettede foranstaltninger for at afhjælpe problemet.

Der er ligeledes fremsat konkrete forslag til at øge det politiske og praktiske samarbejde inden for området retlige og indre anliggender mellem EU og EU's partnere i Øst⁵⁸. Det havde særlig prioritet at konsolidere de gældende rammer for dialog og samarbejde, herunder ved at fastlægge principperne for et sådant samarbejde, og at analysere de fremskridt, der var gjort for dernæst at foreslå retningslinjer for, hvordan samarbejdet kunne styrkes yderligere, herunder dets tematiske prioriteter⁵⁹.

IV.2. Støtte til Grækenland

Landgrænsen mellem Grækenland og Tyrkiet er særlig kritisk, når det drejer sig om ulovlig indvandring, og der skal lægges særlig vægt på at styrke kontrollen med denne grænse med politisk og materiel støtte, som hovedsagelig Frontex koordinerer. Frontex bistod også Grækenland gennem Atticaprojektet, der støttede det græske politi i kapacitetsopbygning på området tilbagesendelse af ulovlige indvandrere. Kommissionen har desuden aktivt indledt et samarbejde med de græske myndigheder og har regelmæssigt foretaget tjenesterejser til Grækenland for at kontrollere de fremskridt, der er sket i gennemførelsen af handlingsplanen, og derefter rapportere til Rådet (retlige og indre anliggender).

I lyset af Grækenlands behov for hurtigt at gøre fremskridt med den handlingsplan for reform af asylsystemet og migrationsforvaltning, der blev vedtaget i september 2010⁶⁰, har Fonden for De Ydre Grænser ydet og vil fortsat yde betydelig finansiel støtte⁶¹ til en bedre grænseforvaltning, navnlig ved at støtte indførelsen af moderne screenings- og detentionsfaciliteter i Evrosregionen ved den græsk-tyrskiske grænse. Det blev også prioriteret højt at øge Grækenlands kapacitet til at sikre, at ulovlige indvandrere sendes tilbage til deres oprindelseslande i overensstemmelse med de standarder, der er fastsat i direktivet om tilbagesendelse (2008/115/EF), igen med betydelig finansiel støtte⁶² fra Den Europæiske Tilbagesendelsesfond for at støtte tvungen tilbagesendelse og indførelse og gennemførelse af programmer for frivillig tilbagesendelse. Fonden har desuden finansieret en række foranstaltninger for at øge Grækenlands operationelle kapacitet hvad angår forvaltning af tilbagesendelse og en effektiv implementering af direktivet om tilbagesendelse. Kommissionen har fremsat og fortsætter med at fremsætte forslag til Grækenland om, hvordan landet kan maksimere effekten af den støtte, der er til rådighed, herunder gennem samarbejde med organisationer såsom IOM.

⁵⁸ Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Georgien, Republikken Moldova og Ukraine, jf. KOM(2011) 564 endelig.

⁵⁹ Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog konklusioner på sit møde i december 2011.

⁶⁰ MEMO/10/450 af 27. september 2010. I kvartalsrapporten fra taskeforcen vedrørende Grækenland placeres denne handlingsplan i en bredere kontekst i forbindelse med anden teknisk bistand til Grækenland.

⁶¹ I perioden 2007-2011 modtog Grækenland 119 mio. EUR, og der er planlagt yderligere 44,7 mio. EUR i 2012.

⁶² I perioden 2008-2011 modtog Grækenland 52,2 mio. EUR, og der er planlagt yderligere 37,3 mio. EUR i 2012.

Disse foranstaltninger er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelige, hvis samarbejdet med de umiddelbare naboer, navnlig Tyrkiet, ikke styrkes. I den forbindelse og under henvisning til afsnit IV.1 har indgåelsen af en aftale om tilbagesendelse med de tyrkiske myndigheder og sikring af deres tilsagn om støtte til bekæmpelsen af ulovlig indvandring fortsat høj prioritet.

Kommissionen, medlemsstaterne, EASO og UNHCR støttede Grækenland med reformen af landets asylsystem, bl.a. finansielt⁶³, og der er sket en positiv udvikling på en række områder bl.a. med vedtagelsen af nye asyllove, oprettelsen af en ny uafhængig asyltjeneste, en tjeneste for den indledende modtagelse og en appelmyndighed samt en reduktion i mængden af ansøgninger, der endnu ikke er behandlet. Derudover udviklede EASO en operationel plan for indsættelsen af asylstøtteam fra maj 2011. Der er imidlertid stadig bekymring over bl.a. de uegnede modtagelsesforhold, navnlig i Evrosregionen. De græske myndigheder er blevet anmodet om snarest muligt at gøre noget ved disse problemer og sikre respekten for de pågældende personers grundlæggende rettigheder.

IV.3. Sikring af EU's ydre grænser

Frontex' merværdi hvad angår fremme af det operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne om grænsesikkerhed og tilbagesendelse er endnu engang blevet demonstreret, navnlig når det drejer sig om at bistå de græske myndigheder, bl.a. via RABIT⁶⁴ ved landets grænser til Tyrkiet og i forbindelse med foranstaltninger i Middelhavsområdet. Frontex' budget blev øget med 30 mio. EUR for at sætte det i stand til at udvide sin operationelle kapacitet.

Blandt de bemærkelsesværdige fremskridt, der er sket, efter at der blev opnået enighed om at ændre forordningen om oprettelsen af agenturet⁶⁵, er, at det har kunnet styrke sit samarbejde med tredjelande, bl.a. ved at yde teknisk støtte⁶⁶, at der kan indsættes europæiske grænsevagthold, og at der er blevet indført en ansvarlig for grundlæggende rettigheder foruden et rådgivende forum for grundlæggende rettigheder, der skal være med til at integrere de grundlæggende rettigheder i alle dets aktiviteter. Medlemsstaterne er blevet anmodet om fortsat at udveksle operationelle oplysninger og samarbejde med hinanden og Frontex for at mindske tabet af liv på havet og antallet af ulovlige indvandrere, der rejser ind i EU uden at blive opdaget.

Vedtagelsen af retsgrundlaget for oprettelsen af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed⁶⁷ skal, når det er blevet fuldt operationelt ved udgangen af 2012, sikre en kontinuerlig, uafbrudt udveksling af oplysninger mellem de nationale myndigheder, der anvender Eurodac, visuminformationssystemet (VIS) og anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II). Ud over at forvalte disse systemer vil agenturet også blive ansvarlig for udviklingen og den operationelle forvaltning af disse systemer samt andre storstilede it-systemer, der har hjemmel i afsnit V i TEUF.

⁶³ I perioden 2008-2011 modtog Grækenland 35,5 mio. EUR (herunder akut støtte i 2008-2011), og der er planlagt en yderligere støtte på 4 mio. EUR i 2012.

⁶⁴ Hurtige grænseindsatshold som indført ved Rådets forordning (EF) nr. 863/2007. Se også Frontex' "RABIT Operation 2010 Evaluation Report" fra august 2011.

⁶⁵ Forordning (EU) nr. 1168/2011 af 25.10.2011.

⁶⁶ Det skal f.eks. ske via netværket af indvandringsforbindelsesofficerer, som efter vedtagelsen af forordning (EU) nr. 493/2011 af 5. april 2011 nu er fuldt integreret i Frontex' operationer.

⁶⁷ Forordning (EF) nr. 1077/2011 af 25.10.2011.

Med henblik på fremtiden har Kommissionen fremsat forslag til oprettelse af et europæisk grænseovervågningssystem (Eurosur)⁶⁸, der har til formål at styrke kontrollen med de ydre Schengengrænser, navnlig den sydlige havgrænse og de østlige landgrænser fra 2013. Den har også fremlagt sin vision⁶⁹ for den næste generation af grænseforvaltning ved brug af ny teknologi for at gøre passagen lettere for personer, der hyppigt rejser til EU, og for bedre at kontrollere grænsepassagerne. Dette initiativ vedrørende "intelligente grænser" består hovedsageligt af et ind- og udrejsesystem og et program for registrerede rejsende. Efter høringer af Europa-Parlamentet, Rådet og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse har Kommissionen til hensigt at fremsætte lovgivningsmæssige forslag til et ind- og udrejsesystem og et program for registrerede rejsende i 2012 på grundlag af en omfattende konsekvensanalyse.

IV.4. En fælles EU-visumpolitik

I 2011 blev der udstedt ca. 12,7 millioner Schengenvisa⁷⁰, og dette tal vil sandsynligvis stige i de kommende år. Med idriftsættelsen af visuminformationssystemet (VIS) den 11. oktober 2011 i Nordafrika, som gradvist skal udbredes til hele verden, sker behandlingen af ansøgningerne meget hurtigere, og det er muligt at tackle problemet med identitetstyveri mere effektivt. Fra lanceringen og frem til udgangen af 2011 blev der lagret næsten 300 000 visumansøgninger i systemet, hvoraf der i 243 000 tilfælde blev udstedt visa, mens 38 000 ansøgninger blev afvist. De fleste ansøgninger kom fra Marokko (ca. 74 000), Algeriet (ca. 71 000), Tunesien (ca. 29 000) og Egypten (ca. 23 000). Mere end 50 % af alle ansøgninger blev behandlet af Frankrig (ca. 116 000 ansøgninger) og Spanien (ca. 44 000 ansøgninger). Ca. 500 personer blev registreret for at have indgivet flere ansøgninger, som alle blev afvist⁷¹.

Delvis som følge af den pludselige og betydelige stigning i antallet af ubegrundede asylansøgninger efter, at der i november 2009 blev indført en liberalisering af visumreglerne med Balkanlandene, indeholdt ændringerne af forordning (EF) nr. 539/2001⁷², som blev fremsat i maj 2011, bl.a. en visumsikringsmekanisme, der kan anvendes som en sidste udvej.

Der er sket betydelige fremskridt i forhandlingerne om aftalerne om lempelse af visumreglerne med Kap Verde og om ajourføring af de eksisterende aftaler om lempelse af visumreglerne med Moldova, Den Russiske Føderation og Ukraine⁷³. Forhandlingerne med

⁶⁸ KOM(2011) 873 endelig.

⁶⁹ KOM(2011) 680 endelig.

⁷⁰ Et Schengenvisum giver indehaveren ret til at opholde sig i EU i op til tre måneder inden for en seks måneders periode. I 2011 blev det højeste antal Schengenvisaer, ca. 41 % af det samlede antal, udstedt til Den Russiske Føderation.

⁷¹ Det tilsvarende tal i 2012 frem til udgangen af april 2012 er på ca. 453 900 visumansøgninger, hvoraf der i ca. 368 000 tilfælde blev udstedt visa, mens 63 000 ansøgninger blev afvist. De fleste ansøgninger kom fra Algeriet (ca. 122 000), Marokko (ca. 119 000), Egypten (ca. 41 000) og Tunesien (ca. 39 000). Mere end 50 % af alle ansøgninger blev behandlet af Frankrig (ca. 185 000 ansøgninger) og Spanien (ca. 78 000 ansøgninger). Ca. 3 000 personer blev registreret for at have indgivet flere ansøgninger, som alle blev afvist.

⁷² KOM(2011) 290 endelig - Forslag til forordning om ændring af forordning (EF) nr. 539/2001 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.

⁷³ Handlingsplanen for visumliberalisering blev forelagt Moldova den 24.1.2011 og Ukraine den 22.11.2010. Begge indeholder en række benchmarks på området migration og asyl.

Ukraine blev afsluttet i december 2011⁷⁴. Kommissionen vil fortsat udnytte aftalerne om lempelse af visumreglerne for at fremme den mellemfolkelige kontakt, herunder i det østlige partnerskab⁷⁵, og fremover også med landene i det sydlige middelhavsområde. Der er indledt en dialog om visumliberalisering med Kosovo⁷⁶, og dialogen med Moldova, Rusland og Ukraine fortsætter.

IV.5. Forvaltning af Schengensamarbejdet

Schengen som et område uden kontrol ved de indre grænser er en af EU's grundstene og har gjort det lettere for mere end 400 millioner europæere i 26 lande at rejse. Indstrømningen af tunesiske statsborgere, der havde fået midlertidig opholdstilladelse i Italien⁷⁷, til andre medlemsstater, særlig Frankrig, og Danmarks plan om at indføre grænseforanstaltninger satte imidlertid Schengensamarbejdet under pres og var med til at sætte fokus på behovet for at forbedre forvaltningen af Schengenområdet. For at forbedre den måde, hvorpå Schengenområdet fungerer, har Kommissionen fremsat forslag⁷⁸ med henblik på at forbedre evalueringen af og kontrollen med Schengenreglerne for derved at gøre den nuværende mekanisme til et effektivt og forebyggende redskab. Forslagene omfattede også en mekanisme, som betyder, at kontrollen ved de indre grænser kan genindføres som sidste udvej⁷⁹, hvilket dog kun må ske under ekstraordinære omstændigheder, og som sikrer, at der findes et koordineret EU-redskab til at beskytte Schengenrådets funktion og integritet som et fælles gode.

Der blev ligeledes foreslået adskillige ændringer⁸⁰ til Schengenrænsekodeksen. Kommissionen mener, at de vil skabe større klarhed og begrænse mulighederne for forskellig fortolkning, samtidig med at de vil løse praktiske problemer, som er opstået, og styrke beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder yderligere. Forhandlingerne skred fremad i efteråret 2011, og forslaget forventes vedtaget i løbet af 2012.

For at sikre en kohærent gennemførelse og fortolkning af Schengenreglerne har Kommissionen i samråd med medlemsstaternes eksperter også udstukket retningslinjer for udstedelsen af midlertidige opholdstilladelser og rejsedokumenter til ikke-EU-borgere og for politiforanstaltninger i områderne inden for de indre grænser. Disse retningslinjer forventes at blive fremlagt i 2012.

Som opfølgning på Rådets (retlige og indre anliggender) godkendelse i december 2011 planlægger Kommissionen desuden regelmæssigt at udsende rapporter om, hvordan Schengensamarbejdet fungerer. Rapporterne skal danne grundlag for en politisk drøftelse i Rådet og Europa-Parlamentet. Den første rapport blev offentliggjort i maj 2012⁸¹.

⁷⁴ Fælles erklæring fra topmødet mellem Ukraine og EU den 19. december 2011.

⁷⁵ KOM(2011) 564 endelig.

⁷⁶ Denne betegnelse er med forbehold for holdningerne til retsstilling og er i overensstemmelse med UNSCR 1244 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring. Efterfølgende benævnelse af Kosovo læses i lyset af denne erklæring.

⁷⁷ Det vurderes, at de italienske myndigheder udstedte og derefter fornyede op mod 12 000 opholdstilladelser. Det er velkendt, at mange af de tunesiske statsborgere derefter rejste til andre medlemsstater, navnlig Frankrig, men det vides ikke nøjagtigt, hvor mange.

⁷⁸ KOM(2011) 559 endelig.

⁷⁹ KOM(2011) 560 endelig.

⁸⁰ KOM(2011) 118 endelig.

⁸¹ COM(2012) 230 final.

Det er positivt at bemærke, at Liechtenstein⁸² formelt har tiltrådt Schengenaftalen, at Kaliningrad-enklaven er medtaget i ordningen for lokal grænsetrafik⁸³, og at Bulgarien og Rumænien har gjort fremskridt, siden de kom med i Schengensamarbejdet⁸⁴.

IV.6. De næste faser – en reel køreplan

Som det fremgår af de tidligere afsnit, råder EU allerede over en række instrumenter, som kan mindske den ulovlige indvandring, ikke blot Frontex, men også Europol og EASO forventes at spille vigtige roller. Der er således ikke brug for at oprette nye strukturer eller mekanismer, men snarere at koncentrere indsatsen om en mere effektiv gennemførelse af de allerede eksisterende processer og foranstaltninger, der er vedtaget på EU-plan. Disse bør fuldt ud udnyttes, og medlemsstaterne opfordres til at arbejde tæt sammen med Kommissionen for at sikre, at det sker.

Efter førnævnte omfattende drøftelser i Rådet i 2011, navnlig under det polske formandskab, går vejen fremad nu via en sammenhængende ramme i form af en køreplan "*EU's indsats mod migrationspresset – En strategisk reaktion*", der blev udarbejdet under det danske formandskab og indeholder klare mål og målbare prioriteter. På grundlag af de prioriteringer, medlemsstaterne har indkredset, og erkendelsen af, at det kun ved hjælp af en strategisk og holistisk reaktion på EU-plan vil være muligt at tage fat på disse, bidrog Kommissionen til udarbejdelsen af køreplanen, som bygger på følgende fem prioriteter:

- 1) reel solidaritet mellem medlemsstaterne, navnlig med dem, der er hårdest ramt, samtidig med at det sikres, at medlemsstaterne gør deres ypperste for at forvalte deres ydre grænser effektivt
- 2) EU-agenturerne (navnlig Frontex, Europol og EASO) skal spille en øget rolle
- 3) større kapacitet til at overtale tredjelande til at handle mere effektivt og samarbejde med EU om at forhindre ulovlig indvandring og tilbagetage⁸⁵ ulovlige indvandrere under fuld respekt for disses grundlæggende rettigheder, hvilket skal ske ved at skabe betydeligere incitamenter hertil og belønne dem for deres samarbejde samt via dialog og partnerskab for at tage fat på alle aspekter af migrationsforvaltningen
- 4) mobilisering af passende finansielle midler, bl.a. via den fremtidige asyl- og migrationsfond⁸⁶, og
- 5) fuld implementering og anvendelse af gældende EU-ret, navnlig direktivet om tilbagesendelse⁸⁷, idet der fortsat lægges vægt på frivillig tilbagerejse samt reintegration og overvågning af, at de grundlæggende rettigheder respekteres, og direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere⁸⁸ samt de fremskridt, der er gjort med de relevante forslag, der allerede er fremsat, navnlig om sæsonarbejdere og Eurosur.

⁸² Rådets afgørelse 2011/842/EU af 13.12.2011.

⁸³ Forordning (EF) nr. 1342/2011 af 13.12.2011. Visse administrative områder i Polen i det relevante grænseområde er også medtaget.

⁸⁴ 3135. møde i Rådet (retlige og indre anliggender), Bruxelles, den 13.-14.12.2011.

⁸⁵ Se KOM(2011) 76 endelig om evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler.

⁸⁶ KOM(2011) 751 endelig.

⁸⁷ Direktiv 2008/115/EF af 16.12.2008.

⁸⁸ Direktiv 2009/52/EF af 18.6.2009.

Den tilgang, som Kommissionen foreslog, er i vidt omfang indarbejdet i den køreplan, som Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog i april 2012.

V. INTERNATIONAL BESKYTTELSE I DET 21. ÅRHUNDREDE

EU har lang tradition for at yde beskyttelse til personer, der har behov herfor, og EU skal fortsætte med at gøre det i overensstemmelse med dets internationale forpligtelser. En vigtig prioritet, også i mange medlemsstater, er fortsat at nå målet om et fælles europæisk asylsystem i 2012, og der er sket visse fremskridt hen imod dette mål. Efter omfattende og ofte svære forhandlinger med medlovgiverne er der opnået politisk enighed om at udvide anvendelsesområdet for direktivet om fastboende udlændinge til også at omfatte personer, der nyder godt af international beskyttelse⁸⁹, og det omarbejdede kvalifikationsdirektiv⁹⁰. Der er også gjort fremskridt med hensyn til direktivet om asylprocedurer og direktivet om modtagelsesforhold, efter at der blev fremsat ændrede forslag i juni 2011. Det er gået mindre godt med forhandlingerne vedrørende den omarbejdede Dublinforordning og Eurodacforordningen, som stod stille i det meste af 2011. For at komme videre opfordrer Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet til at vedtage en mere konstruktiv tilgang til forhandlingerne for at nå frem til et rimeligt og afbalanceret kompromis, som alle berørte parter kan acceptere, og skabe øget harmonisering. Kommissionen har i den forbindelse givet udtryk for, at den er villig til at fremsætte et forslag, der bl.a. giver mulighed for adgang til Eurodac i retshåndhævelsesøjemed, hvis der derved kan ske reelle fremskridt i forhandlingerne om hele pakken.

EASO har været operationelt siden midten af 2001, og kontoret fremlægger en aktivitetsrapport om det første år i juni 2012. Ud over støtten til Grækenland har EASO's væsentligste opgaver været rekruttering, oprettelse af de nødvendige strukturer i Malta og overtagelse af ansvaret for praktiske samarbejdsforanstaltninger såsom det europæiske asylcurriculum. Det forventes, at de formelle forhandlinger om associerede landes deltagelse, bl.a. Norge, i EASO vil blive afsluttet i første halvdel af 2012. EASO forventes at blive fuldt uafhængigt i midten af 2012 og fuldt ud udnytte de praktiske samarbejdsforanstaltninger og -redskaber, der er fastsat bestemmelse om i forordningen om dets oprettelse⁹¹. På samme måde skal medlemsstaterne også støtte EASO ved at stille de relevante eksperter og aktiver til rådighed på strukturel basis og ikke kun i tilfælde af et særligt pres.

Solidaritet er fortsat en væsentlig komponent i EU's asylpolitik. Med meddelelsen om styrket solidaritet i EU på asylområdet⁹² tilstræbes det at styrke det praktiske, tekniske og finansielle samarbejde mellem medlemsstaterne og gå i retning af en bedre ansvarsfordeling og en bedre forvaltning af asylsystemet. Alle aktører, navnlig medlemsstaterne, opfordres til konstruktivt at gå ind i opfølgningen af denne meddelelse. Hvad angår de eksisterende foranstaltninger, vil Kommissionen, efter at der opnået enighed om iværksættelsen af anden fase af EU-pilotprojektet om omfordeling af flygtninge fra Malta til andre EU-lande (EUREMA)⁹³, foretage en indgående vurdering af projektet for at se, hvordan omfordelingen af flygtninge kan videreudvikles.

⁸⁹ Se fodnote 2.

⁹⁰ Direktiv 2011/95/EU af 13.12.2011.

⁹¹ Forordning (EU) nr. 439/2010 af 19.5.2010.

⁹² KOM(2011) 835 endelig.

⁹³ Anden fase sigter mod at genbosætte mere end 360 flygtninge i 2011-2012.

Tredjelandstatsborgere drager også godt af EU's solidaritet på asylområdet, og en ny prioritering i forbindelse med den samlede strategi for migration og mobilitet er at styrke samarbejdet med de relevante tredjelande for derved at styrke deres asylsystemer i overensstemmelse med internationale standarder. De regionale beskyttelsesprogrammer udgør et nøgleinstrument for at nå dette mål⁹⁴. Et andet aspekt vedrører genbosættelse⁹⁵ i EU i samarbejde med tredjelande. Kommissionen er derfor tilfreds med Rådets og Europa-Parlamentets afgørelse om at fastsætte fælles prioriterer på EU-plan om genbosættelse i 2013, hvilket baner vejen for nye regler vedrørende den finansielle støtte, som EU-medlemsstaterne modtager via Den Europæiske Flygtningefond⁹⁶.

Uledsagede mindreårige og ikke kun dem, der ansøger om asyl, har fortsat prioritet i forbindelse med handlingsplanen om uledsagede mindreårige (2010-2014)⁹⁷. I 2011 ansøgte ca. 11 800 uledsagede mindreårige om asyl⁹⁸, hvilket var lidt mindre end i 2010 (ca. 10 700). Der hersker større usikkerhed om antallet af dem, der ikke registreres i asylsystemet⁹⁹. Ud over at integrere specifikke foranstaltninger for uledsagede mindreårige i direktivet om bekæmpelse af menneskehandel (se nedenfor), den tekniske Schengengrænsekodeks¹⁰⁰ og de foranstaltninger, EASO skal gennemføre, navnlig hvad angår vurdering af personers alder, lægges der også vægt på en løbende dialog og et tæt samarbejde med oprindelses- og transitlandene. Der vil blive gennemført en midtvejsevaluering af handlingsplanen i midten af 2012.

Bekæmpelse af menneskehandel samt menneskesmugling er fortsat prioriterede områder. Oplysningerne på området er som følge af deres art beskedne¹⁰¹, men der er tegn på en stigning i menneskehandelen. Med vedtagelsen af direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor¹⁰² vil Kommissionen sammen med EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel fremsætte sit forslag vedrørende en integreret strategi for menneskehandel i 2012, hvori der fokuseres på konkrete foranstaltninger for mere effektivt at tackle dette fænomen, således at man kan udnytte direktivets potentiale fuldt ud. I forbindelse hermed vil resultaterne af et initiativ, som Kommissionen iværksatte i 2011 om at indhente pålidelige og sammenlignelige oplysninger om menneskehandel på EU-plan, blive fremlagt i 2012. Efter den første gennemførelsesrapport om det handlingsorienterede dokument om den EU-eksterne

⁹⁴ Et nyt regionalt beskyttelsesprogram (Egypten, Tunesien og, når det muligt, Libyen) blev indledt i december 2011.

⁹⁵ Ca. 3 000 flygtninge blev genbosat i EU-medlemsstater i 2011, hvoraf de 10 har årlige genbosættelsesprogrammer.

⁹⁶ Rådets pressemeddelelse 6838/12 af 8.3.2012 om fastlæggelse af fælles EU-prioriteter for genbosættelse for 2013 og nye regler for EU-finansiering af genbosættelsesaktiviteter.

⁹⁷ KOM(2010) 213 endelig.

⁹⁸ Tallene omfatter ikke tallene for ES og PL, som ikke lå klar, da rapporten blev offentliggjort. I 2010 var der 15 uledsagede mindreårige i ES og 230 i PL.

⁹⁹ Der gives nogle skøn i tabel 10 i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

¹⁰⁰ KOM(2011) 118 endelig.

¹⁰¹ Eurostat registrerer nu de foreliggende oplysninger om antallet af opholdstilladelser, der udstedes til ofre for menneskehandel. I 2010 var der f.eks. 462 i Italien, 304 i Nederlandene og 108 i Belgien. Medlemsstaterne rapporterer også visse tal på Kommissionens websted om bekæmpelse af menneskehandel, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>. Især Østrig og Ungarn oplevede en stigning i menneskesmuglingen i 2011. Ifølge CIDM's årbog for 2010 var antallet af personer, der blev smuglet ind i Ungarn, i 2010 på 350, mens der i alt blev pågrebet 6 664 personer i Østrig, der var blevet smuglet dertil.

¹⁰² Direktiv 2011/36/EU af 5.4.2011.

dimension af bekæmpelsen af menneskehandel¹⁰³ og i overensstemmelse med Rådets efterfølgende henstillinger er og vil dette spørgsmål systematisk blive medtaget i alle relevante EU-aftaler og strategiske partnerskaber med ikke-EU-lande samt i alle politiske dialoger om migration og mobilitet. Kapacitetsopbygning er et nøgleelement i EU's indsats udadtil på dette område sammen med overholdelsen af de internationale standarder på området, navnlig ratifikationen og gennemførelsen af FN-konventionen om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og protokollerne hertil om menneskesmugling og smugling af migranter.

VI. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER – EN RAMME FOR SAMMEN AT TAGE FAT PÅ DE FÆLLES UDFORDRINGER

Migration er og vil fortsat udgøre en væsentlig berigelse for EU, ikke kun økonomisk set, men også hvad angår de sociale og kulturelle aspekter af vores samfund. Forståeligt nok har det også bidraget til visse opfattelser, som det er nødvendigt at lufte i åbne og afbalancerede debatter, som ikke kun domineres af indvandrerfjendsk retorik. Der rapporteres ofte vidt og bredt om ulemperne ved indvandring, men man bør ikke glemme de mere positive bidrag, som indvandringen giver og vil skulle give, hvis EU skal vokse og opleve fremgang. En effektiv integration er til gavn for vores i stigende grad diversificerede samfund, og det kan kun ske ved yderligere at forbedre vores samfunds forståelse for og holdninger til indvandrere, og ved at indvandrerne selv har incitamentet til at blive fuldt ud involveret i det samfund, de lever i.

Det er nødvendigt, at en sammenhængende migrationspolitik i EU skaber tillid blandt EU-borgerne til, at den forvaltes effektivt for derved at dække EU's behov i partnerskab med tredjelande og under fuld respekt for de grundlæggende rettigheder og friheder. Karikaturen af EU som en "fæstning" giver ikke et korrekt billede af EU's politik. EU har snarere en pligt til at sikre, at Europas grænser er sikre med ordentlige lovlige indrejsekanaler. Dette kan kun opnås gennem et fortsat positivt engagement fra EU's, dets institutioners og dets medlemsstaters samt det bredere civilsamfunds, herunder indvandrerorganisationers, samt erhvervslivets og de faglige organisationers side for derved at sikre en politik, der dækker EU's behov og sikrer dem, der har brug for beskyttelse, en sikker havn. EU kan klart nok ikke arbejde isoleret. Dialog med omverdenen er et vigtigt aspekt for bl.a. at vise de fordele, det kan have at migrere til EU. Kommissionen finder på den baggrund, at EU i højere grad bør styrke sin eksterne migrationspolitik, som den samlede strategi for migration og mobilitet udgør den overordnede ramme for.

Der er allerede opnået meget siden udformningen af den første fælles politik i 1999, og EU har nu et samlet sæt redskaber, der dækker de fleste behov. Disse skal dog anvendes mere effektivt og ensartet. De historiske begivenheder i 2011 viste, at der er behov for at råde over passende foranstaltninger, så der kan sættes hurtigt ind, og de var med til at få indkredset bestemte hindringer for gennemførelsen af EU's migrationspolitik. Kommissionen har spillet sin rolle ved at reagere på disse udfordringer, og det vil den fortsat gøre, bl.a. ved at fremsætte forslag til, hvordan udfordringerne kan tackles fremover. Ud over den udvikling, der allerede er beskrevet på en række områder, viste fremlæggelsen af et forslag til forordning om en asyl- og migrationsfond¹⁰⁴, hvordan midlerne kan anvendes til at støtte og fremme EU's indsats på

¹⁰³ Rådskokument 12401/11.

¹⁰⁴ KOM(2011) 751 endelig.

kort og lang sigt, idet der fokuseres på menneskestrømme og en integreret migrationsforvaltning.

Kommissionen ser frem til yderligere drøftelser, særlig i Europa-Parlamentet og Rådet på grundlag af denne rapport, navnlig for at komme videre med køreplanen "EU's indsats mod migrationspresset – En strategisk reaktion".