



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 5. maj 2011
(OR. en)**

9731/11

**JAI 278
ASIM 47
COMIX 301**

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget den:	5. maj 2011
til:	Pierre de BOISSIEU, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.:	KOM(2011) 248 endelig
Vedr.:	Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - Meddelelse om migration

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - KOM(2011) 248 endelig.

Bilag: KOM(2011) 248 endelig



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.5.2011
KOM(2011) 248 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Meddelelse om migration

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Grænsepassage	5
2.1.	Krisestyring: kortsigtede foranstaltninger.....	5
2.2.	Kontrol af ydre grænser	7
2.3.	Ensartet forvaltning af Schengensamarbejdet.....	8
2.4.	Forebyggelse af ulovlig indvandring	9
3.	Retten til at rejse og bosætte sig i et område uden indre grænser	10
3.1.	Organiseret mobilitet.....	10
3.2.	En konsekvent politik for tredjelandstatsborgeres mobilitet, herunder visa	11
3.3.	Velforvaltet lovlig indvandring.....	12
3.4.	Et rummeligt samfund ved integration af indvandrere	13
4.	International beskyttelse til personer i nød	14
5.	Migration og eksterne forbindelser efter krisen.....	15
5.1.	En samlet migrationsstrategi.....	15
5.2.	EU og det sydlige Middelhavsområde i partnerskab på længere sigt	16
	BILAG 1.....	18
	BILAG 2.....	21

1. INDLEDNING

Begivenhederne i det sydlige Middelhavsområde skaber håb om et bedre liv for millioner af mennesker i EU's nærhed og om større respekt for menneskerettighederne, mangfoldigheden og retsstaten og om social retfærdighed. Som det ofte er tilfældet med demokratiske opstande, kan de også medføre omvæltninger og usikkerhed på kort og mellemlang sigt. Politiske uroligheder og militære konflikter har kostet menneskeliv og ført til, at hundredtusindvis af mennesker er blevet fordrevet, ikke kun fra de lande, der er direkte berørt af omvæltningerne, som f.eks. Tunesien og Libyen, men også fra andre lande.

De seneste epokegørende begivenheder i det sydlige Middelhavsområde vidner om, at der er behov for en solid og fælles EU-politik inden for migration og asyl. Det er nu mere end nogensinde før nødvendigt at gøre væsentlige fremskridt med lovgivningen, det operationelle samarbejde og med forbindelserne med tredjelande. Formålet med denne meddelelse er sætte de seneste og kommende politikforslag ind i en sammenhæng, der tager hensyn til alle relevante aspekter og sætter EU og EU-medlemsstaterne i stand til at forvalte tredjelandsstatsborgeres asyl, migration og mobilitet i et sikkert miljø.

Nogle medlemsstater, såsom Italien, Malta, Grækenland og Cypern, er mere direkte udsatte for massive tilstrømninger af ulovlige indvandrere og i et begrænset omfang af personer, der har brug for international beskyttelse. Det er ikke kun et nationalt problem, men et problem, der også bør løses på EU-plan, og som kræver oprigtig solidaritet blandt medlemsstaterne.

EU skal sikre hurtig bistand til alle personer i nød – som den har gjort ved blandt andet grænsen mellem Tunesien og Libyen – og give husly til dem, der har brug for international beskyttelse. Selv om EU skal bevare og konsolidere traditionen for at give asyl og beskyttelse, bør den også sørge for at have de rette værktøjer til at forhindre et stort antal økonomiske indvandrere i at krydse grænserne ulovligt. For at nå disse mål er en effektiv forvaltning af EU's grænser en betingelse for troværdighed både inden og uden for EU.

Den fortsatte udvikling af situationen hos EU's naboer mod syd kræver en hurtig reaktion. Med udgangspunkt i Det Europæiske Råds konklusioner af 11. og 25. marts, Europa-Parlamentets beslutning af 5. april¹ og den fælles meddelelse af 8. marts fra Kommissionen og den højtstående repræsentant vil Kommissionen den 24. maj fremlægge en forslagspakke for at sikre en sammenhængende EU-tilgang til migration, mobilitet og sikkerhed med landene i det sydlige Middelhavsområde.

Nødvendigheden af at løse dette vanskelige og stigende problem bør dog ikke føre til en kortsigtet løsning, som begrænser sig til grænsekontrol uden at tage højde for problemer af mere langsigtet karakter. Det er afgørende at have en dialog og et samarbejde med indvandrernes hjem- og transitlande. Et sådant samarbejde skal bygge på sikkerhed og god forvaltning med henblik på indførelse af gensidigt fordelagtige politikker for lovlig indvandring. Det indebærer også større økonomisk samarbejde for at etablere de rette vilkår for vækst og beskæftigelse i hjemlandet for at gøre noget ved årsagerne til ulovlig indvandring. Samarbejdet bør også baseres på, at migrationsspørgsmål underkastes visse betingelser, således at EU's partnere ansøres til en reel forpligtelse til at forhindre ulovlige

¹ Europa-Parlamentets beslutning af 5. april 2011 om migrationsstrømme som følge af manglende stabilitet: EU-udenrigspolitikens omfang og rolle (2010/2269(INI))

migrationsstrøme, kontrollere deres grænser effektivt og samarbejde om tilbagesendelse og tilbagetagelse af ulovlige migranter.

En omfattende migrationspolitik for tredjelandstatsborgere baseret på fælles indrejseprocedurer, som behandler tredjelandstatsborgere retfærdigt, vil endvidere bidrage til EU's fremtidige velfærd. Som det blev understreget i Europa 2020-strategien er en af Europas største økonomiske udfordringer faldet i antallet af personer i den arbejdsdygtige alder kombineret med en forventet mangel på færdigheder i visse sektorer. Hvis Europa skal forblive konkurrencedygtig og fastholde sin sociale model på en bæredygtig måde, skal der træffes foranstaltninger til at forbedre beskæftigelsesgraden blandt EU-borgere. Samtidig skal der træffes konkrete foranstaltninger til at opfylde det forventede behov for arbejdskraft ved hjælp af en målrettet tiltrækning af tredjelandstatsborgere.

EU bør også sikre, at der er sikre og effektive asylprocedurer for mennesker med behov for beskyttelse. 60 år efter undertegnelsen af Genèvekonventionen af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling er det på tide, at EU bekræfter sin vilje til at tilbyde forfulgte tredjelandstatsborgere eller statsløse personer, der rejser ind i dens område, beskyttelse. Et fælles europæisk asylsystem, som giver en høj grad af beskyttelse og mindsker forskellene mellem medlemsstaternes asylsystemer, skal være på plads inden udgangen af 2012, jf. det Europæiske Råd.

Migrationsspørgsmål spiller en stigende politisk rolle i EU. I oktober 2008 vedtog Det Europæiske Råd en europæisk pagt om indvandring og asyl for at sætte skub i udviklingen af en fælles europæisk politik med fem forpligtelser: tilrettelæggelse af lovlig indvandring, bekæmpelse af ulovlig indvandring, styrkelse af de ydre grænser, opbygning af et europæisk asylsystem og etablering af et globalt partnerskab for migration og udvikling. De grundlæggende antagelser i pagten gør sig stadig gældende og bør fortsat være rettesnor for EU's indsats: hvor dårligt styret indvandring kan have en negativ indvirkning på den sociale samhørighed og borgernes tillid i et område med fri bevægelighed uden indre grænser, kan veltilrettelagt migration være en fordel for EU. Disse forpligtelser blev gentaget og uddybet nærmere i Stockholmprogrammet, som blev vedtaget af Rådet i december 2009, og med ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten, som har sikret stabile, omfattende og mere ansvarlige retsregler for etablering af en EU-migrationspolitik, navnlig ved større inddragelse af Europa-Parlamentet i beslutningsprocessen.

Samtidig står EU fortsat over for store udfordringer, når migrationspolitikken skal fastlægges, hvilket de seneste begivenheder har gjort helt tydeligt. Grænser, i navnlig det sydlige Middelhavsområde og landegrænsen mellem Grækenland og Tyrkiet, viser tydeligt, hvor udsatte nogle afsnit af EU's ydre grænser er. Der skal især træffes foranstaltninger til at forhindre, at et stor antal ulovlige indvandrere, som ofte udnyttes af skrubeløse kriminelle netværk, kommer ind i EU. EU bør derfor lægge en migrationspolitik, som sikrer, at indvandringen styres effektivt, og at behovet for større mobilitet ikke underminerer sikkerheden ved EU's ydre grænser. Selv om denne meddelelse naturligvis fokuserer på regioner, hvor problemet er umiddelbart presserende, tilstræber EU's migrationspolitik en geografisk vidtspændende løsning.

2. GRÆNSEPASSAGE

2.1. Krisestyring: kortsigtede foranstaltninger

Siden årets start har der været massive fordrivelser af befolkningen fra adskillige Nordafrikanske lande, navnlig fra Libyen. Ifølge de seneste skøn har over 650 000 mennesker forladt Libyen på grund af volden. Nabolandene, primært Tunesien og Egypten, har taget imod disse mennesker, hvoraf mange siden ved egen eller andres hjælp er vendt tilbage til deres respektive hjemlande. Denne modtagelses- og repatrieringsindsats er muliggjort på grund af enorme ressourcer fra værtslandene, EU, ngo'er og det internationale samfund. Ved at stille humanitær bistand og transportmidler til rådighed har EU indtil videre bidraget til repatriering af ca. 50 000 tredjelandstatsborgere.

Tusindvis af mennesker har for nylig forsøgt at komme til EU, hvilket har lagt stigende pres på beskyttelses- og modtagelsessystemerne i nogle medlemsstater. Over 20 000 migranter, især fra Tunesien og i mindre omfang fra andre afrikanske lande, har formået at rejse ulovligt ind i EU via kysterne i Italien (hovedsageligt Lampedusa) og Malta, som begge er under stort indvandringspres. De fleste er økonomiske indvandrere og bør sendes tilbage til deres oprindelsesland. Udover de fordrevne personer og migranter har et stort antal flygtninge af forskellig nationalitet, herunder somalier, eritreere og sudanere, forladt Libyen, og nogle af dem er også rejst ind i Italien og Malta. Disse store migrationsstrømme, som også omfatter uledsagede mindreårige med behov for særlige børnespecifikke modtagelsesforanstaltninger, har også lagt ekstra pres på de mest berørte medlemsstaters sundhedssystemer, idet der skal ydes pleje til migranter, som har behov for det, og foretages lægeundersøgelser og forebyggende sundhedspleje.

Det er vigtigt at skelne mellem ulovlige indvandrere (økonomiske migranter, der forsøger at passere EU's grænser ulovligt), flygtninge eller personer, som kan søge asyl, og mennesker, som midlertidigt er fordrevet (såsom som udenlandske arbejdstagere i Libyen, der drives ud af landet på grund af konflikten og ønsker at flytte tilbage til deres oprindelsesland). Der er forskel på disse menneskers retsstilling og på den hjælp, EU kan yde dem.

EU har reageret hurtigt og proaktivt på alle disse problemer. Kommissionen og medlemsstaterne har skaffet midler til at hjælpe med at forvalte den humanitære nødsituation, som er opstået som følge af den pludselige tilstrømning af flygtninge og fordrevne personer til Libyens nabolandene. Derved blev det muligt at skaffe midlertidigt husly til flygtninge og fordrevne personer, at opfylde deres basale behov og hjælpe dem til at vende tilbage til deres oprindelsesland. Indtil videre beløber EU's bidrag sig til over 100 mio. EUR til humanitær bistand, hvoraf næsten halvdelen – 48,8 mio. EUR – er tilvejebragt af Kommissionen. Derudover er EU's civilbeskyttelsesordning taget i brug for at fremme repatriering af både EU-borgere og tredjelandstatsborgere. Til det formål har 15 medlemsstater tilvejebragt transportmidler, som blev koordineret af Kommissionens monitorerings- og informationscenter. Der er klart, at denne kollektive indsats skal fortsætte. Som reaktion på de ulovlige og blandede migrationsstrømme over Middelhavet lancerede Frontex en mission "Joint Operation ENP Hermes Extension 2011" for at hjælpe Italien med at kontrollere fartøjer med migranter og flygtninge ombord. Europol har sendt et hold eksperter til Italien for at hjælpe de retshåndhævende myndigheder med at identificere eventuelle kriminelle blandt de ulovlige indvandrere, der har Italien.

De medlemsstater, som er mest udsatte for de stigende strømme af flygtninge og ulovlige indvandrere, har fået hjælp til de finansielle konsekvenser af fordrivelserne. Til det formål

blev der ydet ca. 25 mio. EUR fra Fonden for de Ydre Grænser og Den Europæiske Flygtningefond.

Selv om den nuværende krise bekræfter, at der er behov for **større solidaritet** på europæisk niveau og for større fælles ansvar, må man dog erkende, at EU ikke er tilstrækkelig udrustet til at hjælpe de medlemsstater, der er mest udsatte for massive migrationsstrømme.

De finansielle ressourcer, der er til rådighed under det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme², er utilstrækkelige til at indfri alle anmodninger om bistand. For det første er det ikke let at skaffe midler fra disse fonde; de er beregnet til stabile situationer og ikke til at håndtere nødsituationer og kriser. For det andet overstiger problemernes størrelse langt de til rådighed værende midler.

I forbindelse med den næste flerårige finansielle ramme må Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen udnytte erfaringerne fra den nuværende krise. Hvis EU skal kunne reagere hurtigt og effektivt i tilfælde af uventede begivenheder eller nødsituationer, skal EU-midler tilpasses, således at de langt hurtigere og mere fleksibelt kan tages i brug, herunder i tredjelande. I forbindelse med den igangværende revision af EU's finansielle forordning bør Europa-Parlamentet og Rådet endvidere støtte Kommissionens forslag om at sætte EU i stand til at oprette sin egen **trustfond**, hvorved det ville blive muligt at samle donorbidragene navnlig i tilfælde af kriser og i tiden efter krisen. I princippet findes der andre former for solidaritet, som kan tages i brug ved dramatiske begivenheder af den art, der finder sted i regionen. Ud fra de erfaringer, der indtil videre er høstet fra det igangværende pilotprojekt om **flytning** fra Malta, vil Kommissionen i lyset af den nuværende tilstrømning af migranter, som søger beskyttelse i landet, støtte en forlængelse af dette projekt, som skal gennemføres i tæt samarbejde med FN's Højkommissær for Flygtninge og Den Internationale Organisation for Migration. De instrumenter, der i dag er til rådighed, kan dog ikke opfylde alle behov eller udgøre en fyldestgørende løsning. De kan kun benyttes ad hoc og afhænger helt igennem af medlemsstaternes vilje til at tilbyde bistand – af en hvilken som helst art – på et givent tidspunkt. Dette udsætter EU for kritik og risikerer at undergrave EU-borgernes tillid.

Kommissionen vil følge udviklingen nøje og kan, hvis de relevante betingelser er opfyldt, beslutte at tage direktivet om midlertidig beskyttelse³ i anvendelse for at sikre øjeblikkelig og midlertidig beskyttelse af fordrevne personer fra tredjelande, som ikke er i stand til at vende tilbage til deres oprindelsesland.

Kommissionen vil fremsætte yderligere forslag i løbet af 2011 om at udvise solidaritet på en helhedsorienteret måde og om, hvordan en sådan hjælp helt konkret kan komme til udtryk. Der ses i øjeblikket på en række forskellige løsningsmodeller for at udarbejde alternative løsninger, som kan gøre det muligt at reagere hurtigere og mere struktureret på pludselige behov. Dette initiativ vil bygge på det relevante retsgrundlag i Lissabontraktaten, såsom artikel 80 og artikel 78, stk. 3, og det vil bygge på erfaringer fra situationen i Grækenland, navnlig ved landegrænsen mellem Grækenland og Tyrkiet, og på krisen i det sydlige Middelhavsområde; det vil omfatte mulige ad hoc-foranstaltninger, som kan benyttes i tilfælde af et særligt midlertidigt pres på en eller flere medlemsstater, samt mere strukturelle

² Det generelle program omfatter fire fonde, som er relevante i denne sammenhæng, nemlig Fonden for de Ydre Grænser, Det Europæiske Tilbagesendelsesfond, Den Europæiske Flygtningefond og Integrationsfonden.

³ Rådets direktiv 2001/51/EF af 20. juli 2001.

metoder til at sikre solidaritet på, både finansielt og i form af praktisk samarbejde og teknisk bistand (f.eks. via Frontex, EASO og fælles operationer).

Endelig bør EU-medlemsstaterne dels som en vigtig solidaritetsgestus over for de nordafrikanske lande (navnlig Tunesien), som i øjeblikket huser et stort antal mennesker, der har brug for international beskyttelse, men som ikke kan sendes tilbage til deres oprindelseslande, dels for at fastholde et "beskyttende område" i disse lande acceptere at bosætte nogle af disse mennesker.

2.2. Kontrol af ydre grænser

Det er afgørende, at de ydre grænser er effektive og troværdige. EU skal være i stand til styre strømmen af mennesker, der ønsker at rejse ind i EU for en kortere periode, eller som ønsker at migrere lovligt til EU, samtidig med, at de mennesker, der ikke er berettiget til indrejse, forhindres i at rejse ind i EU. Grænsekontrol er også vigtig for bekæmpelsen af kriminalitet, som anført i den strategi for EU's indre sikkerhed, som Kommissionen forelagde i 2010⁴. EU's mål må derfor være på den ene side at fastholde et højt sikkerhedsniveau og på den anden side at gøre grænsepassagen lettere for de mennesker, der har tilladelse hertil, med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder.

En af de vigtigste opgaver for en stat eller et område uden indre grænser er at kontrollere adgangen til området. I Schengenområdet har hver deltagende stat et medansvar for at løse denne opgave på ansvarlig vis. Hver stat forvalter sine ydre grænser ikke kun for at kontrollere adgangen til sit eget område, men også for at kontrollere adgangen til Schengenområdet i det hele taget; den optræder derfor i de øvrige medlemsstaters interesse og udfører en opgave på vegne af EU. Ligeledes skal den situation, som medlemsstater med et stort pres ved deres ydre grænser befinder sig i, anerkendes og håndteres i fuld overensstemmelse med solidaritetsprincippet.

Kontrollen ved EU's ydre grænser skal hele tiden forbedres i takt med nye migrations- og sikkerhedsproblemer. De seneste begivenheder har vist, hvor hurtigt et afsnit af en ydre grænse, som blev betragtet som et lavrisikoområde, kan blive udsat for et stort indvandringspres. Organiseret kriminalitet er ansvarlig for menneskehandel og bidrager til ulovlig indvandring, og metoderne og ruterne tilpasses konstant. Samtidig er den overordnede tendens, at antallet af rejsende stiger, og at folk forventer hurtig og let grænsepassage.

Svagheder i visse afsnit af de ydre grænser undergraver tilliden til, at EU magter at kontrollere adgangen til området og den gensidige tillid. Borgerne skal også føle sig forvisset om, at kontrollen ved de ydre grænser fungerer korrekt. Der findes allerede et sæt regler, men det er også nødvendigt at udvikle den fælles kultur blandt nationale myndigheder yderligere. Derfor vil Kommissionen i maj vedtage en ændret udgave af Sirenehåndbogen, og den vil i juni ajourføre den fælles praktiske vejledning for grænsevagter. Derudover bør der ses på muligheden for at indføre et europæisk system af grænsevagter. Dette vil ikke nødvendigvis betyde etablering af en centraliseret europæisk administration, men indførelse af en fælles kultur, fælles kapacitet og fælles standarder, som understøttes af et praktisk samarbejde.

Det er ligeledes nødvendigt at vedtage en risikobaseret tilgang og at sikre større brug af moderne teknologi både ved lande- og søgrænser. Det daglige samarbejde mellem nationale

⁴ KOM(2010) 673 af 22.11.2010.

myndigheder skal forbedres; der bør udveksles tidstro operationelle oplysninger om alle hændelser ved ydre grænser mellem medlemsstater, som grænser op til hinanden. Dette er formålet med det europæiske grænseovervågningssystem (**Eurosur**), som siden 2008 gradvist er blevet udviklet. Kommissionen vil fremlægge et lovgivningsforslag i 2011 for at gøre det muligt for de myndigheder i medlemsstaterne, som udfører grænsekontrol, at udveksle operationelle oplysninger og samarbejde med hinanden og med Frontex.

Frontex spiller en vigtig rolle ved at kanalisere ressourcerne ud til de steder, hvor grænsen er under pres, hvilket skete ved anvendelsen – for første gang nogensinde – af hurtige grænseindsatshold ved den græsk-tyrkiske landegrænse i 2010 og anvendelsen af den fælles flådeoperation Hermes for at bistå Italien i 2011. **Frontex' retsregler** skal ajourføres for at gøre agenturet mere effektivt med hensyn til dets operationelle kapacitet til at agere ved de ydre grænser. Kommissionen fremsatte forslag om de fornødne ændringer i februar sidste år⁵, og det er nu, navnlig i lyset af de seneste ændringer, ved at være hastende, at Rådet og Parlamentet godkender forslaget inden udgangen af dette halvår, som ønsket af det Europæiske Råd.

2.3. Ensartet forvaltning af Schengensamarbejdet

Oprettelsen af Schengenområdet er et af de mest konkrete, populære og vellykkede resultater, EU har opnået. For at værne om dette resultat og bane vejen for den videre udvikling bør der træffes yderligere foranstaltninger til at styrke de ydre grænser, som beskrevet ovenfor. Derudover er der behov for et system til en **ensartet forvaltning af Schengensamarbejdet**. Unionen er i dag stadig afhængig af et mellemstatsligt system med peer reviews til at sikre anvendelse af de fælles regler. Den igangværende revision af Schengenevalueringsmekanismen bør baseres på en EU-tilgang med deltagelse af medlemsstaternes eksperter og Frontex og ledes af Kommissionen. Den foreslåede mekanisme vil sikre større gennemsigtighed og forbedre opfølgningen på de mangler, der blev påpeget i eksperternes evaluering. Kommissionen vil også udstede retningslinjer for at sikre en ensartet gennemførelse og fortolkning af Schengenreglerne.

Der bør også indføres en mekanisme, som sætter Unionen i stand til at håndtere situationer, hvor en medlemsstat enten ikke opfylder sine forpligtelser til at kontrollere et afsnit af sin ydre grænse, eller hvor en bestemt del af den ydre grænse uventet kommer under stort pres grundet ydre omstændigheder. En koordineret fælles indsats fra Unionens side i disse kritiske situationer vil uden tvivl øge tilliden blandt medlemsstaterne. Det vil også mindske risikoen for, at medlemsstater ensidigt tager initiativ til midlertidigt at indføre kontrol af indre grænser, eller for at øge politikkontrollen ved indre grænser, hvilket uundgåeligt vil gøre det mere langsommeligt for alle at passere de indre grænser. Det kan derfor vise sig nødvendigt at indføre en sådan **mekanisme**, som gør muligt på europæisk plan at fastlægge, hvilke medlemsstater der undtagelsesvis kan genindføre kontrol ved de indre grænser og for hvor lang tid. Mekanismen bør anvendes som sidste udvej i meget kritiske situationer, indtil der er truffet andre (nød)foranstaltninger til at stabilisere situationen ved det relevante afsnit af en ydre grænse enten på europæisk plan i solidaritetens ånd og/eller på nationalt plan for bedre at efterleve de fælles regler. Kommissionen er ved at undersøge muligheden for at indføre en sådan mekanisme og vil givetvis fremlægge et forslag herom inden længe.

⁵ KOM(2010) 61 af 24.2.2010.

2.4. Forebyggelse af ulovlig indvandring

Ulovlig indvandring er i sagens natur svær at kvantificere. Visse indikatorer kan dog sige noget om udviklingen. I 2009 var antallet af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, som blev pågrebet i EU, på ca. 570 000 (7 % mindre end i 2008). Medlemsstaterne sendte ca. 250 000 mennesker tilbage (4,5 % mere end i 2008)⁶.

En betingelse for en troværdig migrations- og mobilitetspolitik er, at der sættes hårdt og effektivt ind over for ulovlig migration. Hvis der er ringe sandsynlighed for, at ulovlige indvandrere uden behov for international beskyttelse sendes tilbage, vil det virke tiltrækkende og undergrave offentlighedens tillid til nationale og europæiske myndigheder. Der må derfor sikres en mere koordineret anvendelse af relevante værktøjer og politikker på europæisk plan.

Forekomsten af et uformelt arbejdsmarked tiltrækker også ulovlig indvandring og udnyttelse af tredjelandsstatsborgere. Derfor er det så vigtigt, at medlemsstaterne gennemfører **direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere**⁷ fuldt ud og rettidigt.

Flere hundrede tusind mennesker bliver hvert år solgt til EU eller inden for EU. Den nylige vedtagelse af direktivet om **menneskehandel** vil fastholde EU's førerposition i den internationale bekæmpelse af denne form for slaveri ved at straffe sådanne kriminelle hårdere og ved hjælp af forebyggende arbejde, beskyttelse samt bistand og støtte til ofre med fokus på de mest udsatte.

EU lægger også større vægt på den eksterne dimension af sin politik om menneskehandel. Udnævnelsen af en EU-koordinator for bekæmpelse af menneskehandel vil bidrage til at øge indsatsen mod menneskehandel.

For at bidrage til en sammenhængende, afbalanceret og effektiv **europæisk tilbagesendelsespolitik** vil Kommissionen fremlægge en meddelelse i 2012 for at gøre status over fremskridt og fremsætte forslag til yderligere forbedringer. Dette bør bl.a. involvere fremme af frivillig tilbagesendelse, øget kapacitetsopbygning i medlemsstaterne, gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelser og behandling af problemet med ulovlige indvandrere, som ikke kan sendes tilbage.

Med tilbagesendelsesdirektivet⁸ er der indført en solid og retfærdig ramme til at sikre effektive tilbagesendelser under fuld overholdelse af indvandrerens grundlæggende rettigheder og retsstatsprincipperne. Dette instrument sikrer, at en person enten opholder sig lovligt i EU eller gøres til genstand for en afgørelse om tilbagesendelse. Direktivets lave gennemførelsesgrad vækker alvorlig bekymring, og Kommissionen opfordrer indtrængende alle medlemsstater til at sikre, at de fornødne nationale bestemmelser træffes og anvendes straks.

Kommissionen konkluderede i sin seneste omfattende evaluering af EU's **tilbagesendelsespolitik**⁹, at EU's tilbagesendelsesaftaler er nyttige for repatrieringen af ulovlige indvandrere. Et sådant samarbejde med tredjelande bør styrkes yderligere. Det er dog også

⁶ Se bilag 1 – Tabel over antallet af pågribelser, udsendelser og tilbagesendelser.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008. Fristen for gennemførelse af direktivet var december 2010.

⁹ KOM(2011) 76 af 23.2.2011.

helt tydeligt, at tilbagetagelsesforhandlingerne med flere lande, herunder de oprindelses- og transitlande, hvorfra de fleste ulovlige indvandrere kommer, er vanskelige. Endvidere er gennemførelsen af artikel 13 i Cotonou-aftalen mellem EU og AVS-landene stadig ringe. Navnlig står EU's manglende incitament til tredjelandet, såsom visumforanstaltninger eller finansiel bistand til at styrke tredjelandets kapacitet til at anvende aftalen korrekt, ofte i vejen for EU's mulighed for at indgå og gennemføre disse aftaler. Det ser derfor ud til, at det ikke længere giver mening at anmode om mandat alene til føre tilbagetagelsesforhandlinger. Tilbagetagelsesaftaler bør endvidere betragtes ud fra de overordnede forbindelser, EU har med det pågældende partnerland. Der bør derfor slås til lyd for, at der indarbejdes øgede tilbagetagelsesforpligtelser i de rammeaftaler, der indgås med tredjelande.

3. RETTEN TIL AT REJSE OG BOSÆTTE SIG I ET OMRÅDE UDEN INDRE GRÆNSER

3.1. Organiseret mobilitet

EU's ydre grænser tjener til at beskytte og sikre en smidig grænsepassage for EU-borgere og deres familiemedlemmer og for alle tredjelandstatsborgere, som rejser ind i EU efter reglerne. Med 650 millioner grænsepassager om året i hele Schengenområdet, må det daglige kontrolarbejde ved grænseovergange anerkendes¹⁰.

De ressourcer, der er til rådighed ved grænseovergangsstederne, må udnyttes bedst muligt, således at man sikrer stordriftsfordele og undgår dobbeltarbejde. Til det formål er det vigtigt, at der er et tæt samarbejde mellem agenturer (Frontex, Europol og de nationale told- og politimyndigheder), navnlig mellem grænsevagtmyndigheder, som kontrollerer personer, og toldmyndigheder, som kontrollerer varer. For at koordinere kontrollen ved de ydre grænser vil Kommissionen i 2012 fremlægge forslag om bedste praksis for medlemsstaterne.

Man bør også være opmærksom på at styrke grænsekontrollen, samtidig med at grænsepassagen for lovligt rejsende skal gå hurtigere. Nogle medlemsstater er allerede ved at udvikle nationale ind- og udrejsesystemer. Et europæisk **ind- og udrejsesystem** ville sikre, at data om tredjelandstatsborgeres grænsepassage er til rådighed for grænsekontrol- og immigrationsmyndigheder, og komplettere VIS-ordningen for indehavere af visum. Dette ville bidrage til en bedre kontrol med visumindehaveres ophold, hvorved det undgås, at de bliver i landet efter visummets udløb, hvilket i modsætning til den almindelige opfattelse er hovedkilden til ulovlig indvandring. Ligeledes ville et **program for registrerede rejsende** gøre det muligt for tredjelandstatsborgere at benytte automatisk grænsekontrol og dermed gøre adgangen til EU lettere for personer, der rejser hyppigt.

Disse systemer ville vise vejen til næste generation af en grænsekontrol, hvor ny teknologi benyttes, samtidig med at erfaringer fra de nuværende store it-projekter, som er under udvikling, udnyttes. De ville forudsætte betydelige investeringer fra EU's og medlemsstaternes side med hensyn til it-udvikling og offentlige udgifter og arbejde for at sikre høje krav til beskyttelsen af personoplysninger. Inden Kommissionen fremlægger

¹⁰ Det fremgår af en dataindsamling foretaget fra den 31. august til den 6. september 2009 ved samtlige grænseovergangssteder ved EU's ydre grænser, at: 12,6 millioner mennesker hver uge regelmæssigt passerer grænsen. 73,5 % er EU-borgere eller personer, som har EU-retten til fri bevægelighed (9,1 millioner om ugen), 15,2 % er tredjelandstatsborgere, som ikke har brug for visum (2,1 millioner om ugen), mens 11,3 % er tredjelandstatsborgere med visum (1,4 millioner om ugen).

specifikke forslag, vil den derfor konsultere Europa-Parlamentet, Rådet og involverede parter yderligere om, hvordan det skal gribes an.

3.2. En konsekvent politik for tredjelandstatsborgeres mobilitet, herunder visa

EU's fælles visumpolitik er en af de ledsageforanstaltninger, som fjerner behovet for indre grænser. Derudover er visumpolitikken et instrument med stor indflydelse på en fremadskuende mobilitetspolitik. Den har stor indflydelse på tredjelande, som anser borgernes mobilitet for en topprioritet i deres udenrigspolitik. I 2009 blev der udstedt ca. 11 millioner visa af de medlemsstater, som udstedte visum til Schengenområdet¹¹.

I de seneste år har EU indgået flere visumlempelsesaftaler og ført **dialoger om visumliberalisering**. I nogle tilfælde, og når alle relevante forudsætninger var opfyldt, har EU besluttet at fritage borgere fra bestemte tredjelande for visumpligten.

Erfaringerne har for det meste været positive og viser, at det er muligt at sikre **velforvaltet mobilitet i et sikkert miljø**. Ønsket om at forebygge ulovlig indvandring og fastholde offentlig sikkerhed er foreneligt med målet om øget mobilitet. Der bør altid være den rette balance mellem øget mobilitet blandt rejsende i god tro og risikoen for ulovlig indvandring og trusler mod den offentlige orden og sikkerhed. Det bør efter behov kontrolleres, om det er lykkedes at finde denne balance, ved hjælp af en mekanisme til efterkontrol af visumliberaliseringen, såsom den, Kommissionen indførte i januar 2011, og som omfattede fem lande på Vestbalkan, som fik visumfritagelse i 2009 og 2010 (Albanien, Bosnien-Hercegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro og Serbien).

Hvis visumfritagelse fører til storstilet ulovlig indvandring eller misbrug eller truer sikkerheden, bør EU have de fornødne værktøjer til sin rådighed til at kunne afhjælpe disse problemer øjeblikkeligt. Derfor vil Kommissionen inden længe foreslå en ændring af **visumforordningen**¹², hvorved der indføres en sikkerhedsklausul, som gør det muligt på bestemte betingelser midlertidigt at genindføre visumkrav til borgere fra et tredjeland.

EU skal forblive åben over for kulturelle, økonomiske og handelsmæssige udvekslinger for at styrke rollen som en global spiller og fremme erhvervslivets, universitetssektorens og kulturlivets interesser. Der er behov for større sammenhæng mellem visumpolitikken og EU's øvrige politikker, såsom handels- og forskningspolitikken.

Potentialet i **visumkodeksen** – som har været gældende siden april 2010 – bør udnyttes fuldt ud. Der er stadig en vis tøven, f.eks. med at udstede visum med gentagne indrejser med lang gyldighed til personer, der rejser hyppigt, på trods af at pålideligheden er dokumenteret fuldt ud. I de kommende måneder vil Kommissionen derfor forelægge sin første årlige rapport om det **lokale Schengensamarbejde**. I rapporten vil Kommissionen fremsætte konkrete forslag til gavn for medlemsstaternes konsulater og visumansøgere til, hvordan det lokale Schengensamarbejde kan fungere med hensyn til f.eks. harmonisering af listerne over de støttedokumenter, visumansøgere skal indgive, og optimering af udstedelsen af visum med gentagne indrejser til rejsende i god tro.

De konsulære tjenesters adgang er yderst vigtig. Kommissionen vil senere i år fremlægge en meddelelse om programmer om regionalt konsulært samarbejde. Den vil navnlig se på,

¹¹ Se bilag 2, tabel over samlede visumstatistikker 2009.

¹² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 539/2001.

hvordan etableringen af **fælles visumansøgningscentre** kan gøres lettere. På længere sigt kunne samarbejdet mellem medlemsstaterne om visum til Schengenområdet til kortvarigt ophold udvides til at omfatte samme visum til længere ophold.

3.3. Velforvaltet lovlig indvandring

Det blev understreget i Europa 2020-strategien, at en rationel migrationspolitik bør anerkende, at indvandrere kan skabe økonomisk dynamik, nye idéer og bidrage til at skabe nye job. Indvandrere kan også være med til dække de huller i arbejdsmarkedet, som EU-arbejdstagere ikke kan eller ikke ønsker at dække, og de kan bidrage til at løse de demografiske problemer, EU står overfor. Hvis forholdet mellem befolkningen i den arbejdsdygtige alder og den samlede befolkning skal fastholdes på niveauet i 2008, skønnes det, at EU får brug for en betydelig nettoindvandring. Den mere langsigtede demografiske udvikling viser, at strømme af arbejdskraft mellem EU-medlemsstaterne måske kun i begrænset omfang vil kunne dække behovet for arbejdskraft i løbet af de næste ti år¹³.

Inden for **visse sektorer** kan indvandrere med de færdigheder, EU efterspørger, blive løsningen på **manglende arbejdskraft og færdigheder**. Yderligere vækst i beskæftigelsen vil være koncentreret inden for tjenesteydelser, og mange af disse job vil være knyttet til offentlige ydelser og ydelser i hjemmet. For at nævne et par eksempler skønnes det i Kommissionens dagsorden for nye kvalifikationer og job¹⁴, at der i 2020 vil mangle ca. 1 million fagfolk i sundhedssektoren og op til 2 millioner, hvis tilknyttede erhverv i sundhedssektoren medregnes. Det skønnes, at der i 2015 vil mangle IKT-folk til mellem 384 000 og 700 000 job¹⁵. EU har også brug for en meget stor stigning i antallet af forskere, hvoraf nogle må komme fra tredjelande, hvis økonomien skal blive mere dynamisk og innovativ, hvilket er en forudsætning for at forblive konkurrencedygtig i den globale økonomi.

Der skal foretages yderligere undersøgelser for at kunne fastslå manglen på arbejdskraft og færdigheder og for at afgøre, hvordan indvandring kan bidrage til at afhjælpe disse mangler, samtidig med at der ikke må ske en hjerneflugt fra udviklingslandene.

Der er ved at blive udarbejdet EU-retsregler om migration, men det er fortsat medlemsstaterne, der bestemmer, hvor mange tredjelandstatsborgere, de vil give indrejsetilladelse med henblik på beskæftigelse. At have mennesker med de rette færdigheder på rette tid og sted er nøglen til succes for erhvervslivet, forskningen og innovationen i Europa. Enklere administrative procedurer og en revision af de restriktioner, der er på tredjelandstatsborgeres muligheder for at rejse inden for EU og mellem EU og tredjelande, uden at de mister erhvervede opholds- og arbejdsrettigheder, ville bidrage til at få arbejdsmarkedet til at fungere bedre. Endvidere er en tredjedel af indvandrene overkvalificerede til det job, de udfører, hvilket er et spild af menneskelige evner, som Europa ikke har råd til. EU må derfor gøre mere for at anerkende indvandreres formelle kvalifikationer, hvad enten indvandrene allerede har lovligt ophold eller netop er indrejst.

¹³ Et dokument om polariseringen af arbejdsmarkedet i Europa (Labour market polarization in Europe). Cedefop Research paper nr. 9, 2011.

¹⁴ KOM(2010) 682.

¹⁵ Undersøgelsen "Monitoring e-Skills demand and supply in Europe – current situation, scenarios & future development forecasts until 2015", DG ECFIN.

Den nuværende beskæftigelseskrise i mange medlemsstater betyder, at EU's arbejdsmarkeder i øjeblikket er under pres. Kommissionen er i gang med at udvikle en række instrumenter for at revidere afstemningen af færdigheder og efterspørgsel og for at identificere de økonomiske sektorer og erhverv, hvor det i øjeblikket er svært at finde arbejdskraft og de rette færdigheder. Resultatet af analysen skal hjælpe Kommissionen til at klarlægge de begyndende flaskehalse på arbejdsmarkedet og de manglende færdigheder, som kunne dækkes ved hjælp af målrettede migrationsstrategier. Kommissionen påtænker at forelægge en grønbog i 2012 om afhjælpning af arbejdskraftmanglen gennem indvandring til EU-medlemsstaterne. Tiden af inde til at nå til enighed om forslaget fra 2007 om en "**kombineret tilladelse**", som vil forenkle de administrative procedurer for indvandrere og give indvandrere et sæt klare og fælles rettigheder. For at forblive konkurrencedygtig må Europa samtidig være attraktiv for højtuddannede indvandrere, da den globale efterspørgsel på højtuddannet arbejdskraft vil stige. Med det blå EU-kort indføres en række foranstaltninger, som vil gøre det lettere at ansætte disse mennesker i EU. Kommissionen opfordrer alle medlemsstater til at gøre en ekstra indsats for at gennemføre direktivet. For at udfylde huller i EU-retsreglerne fremsatte Kommissionen i 2010 forslag om **sæsonarbejdere** og **virksomhedsinternt udstationerede medarbejdere**. Med hensyn til kommende lovgivningsinitiativer vedrørende lovlig indvandring evaluerer Kommissionen hele tiden de gældende regler for at se, om de eksisterende instrumenter gennemføres korrekt, om de kan forbedres, eller om der er behov for nye. Der vil i 2011 blive fremlagt rapporter om de direktiver, der vedrører tredjelandsstatsborgere, som er fastboende, studerende eller forskere.

Potentielle indvandrere har brug for oplysninger om EU og de nationale retsregler, sprogkrav, visum og arbejdstilladelser. **EU-indvandringsportalen**, som er et websted, der vil blive lanceret ved udgangen af 2011, vil blive en one-stop-shop for klare og tilgængelige oplysninger.

I starten af 2000 syntes indvandring af familiære årsager at tegne sig for mere end 50 % af den samlede lovlige indvandring i de medlemsstater, som indsendte pålidelige data. Denne procentsats er gradvis faldet, og i dag skyldes ca. en tredjedel af al indvandring til EU familiære årsager. I modsætning til arbejdskraftmigration kan medlemsstaterne i denne sammenhæng ikke på forhånd fastsætte antallet af personer, der skal have indrejsetilladelse. Både chartret om grundlæggende rettigheder, mange folkeretlige instrumenter og **EU-direktivet om tredjelandsstatsborgeres ret til familiesammenføring**¹⁶ anerkender tilmed forpligtelsen til at respektere familielivet. Kommissionen vil drøfte spørgsmålet med medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og berørte parter og offentliggøre en grønbog ved årets udgang.

3.4. Et rummeligt samfund ved integration af indvandrere

Integration af tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold er et vigtigt og til tider kontroversielt emne. En vellykket integration er væsentlig af menneskelige og kulturelle årsager. Den er også en forudsætning for at drage størst mulige økonomiske og sociale fordele af indvandringen både for det enkelte menneske og for samfundet som helhed. Der findes ikke én løsning på en vellykket integration. Det er dog klart, at der skal gøre mere på både EU-plan og nationalt og lokalt plan for at opnå bedre resultater. Alle indvandrere bør føle sig hjemme i Europa, respektere europæiske love og værdier og have mulighed for at bidrage til Europas fremtid.

¹⁶ Rådets direktiv 2003/86/EF.

Integration kræver en indsats fra både indvandrerens og det modtagende samfunds side. Indvandrere bør få muligheden for at engagere sig i det nye samfund, navnlig for at lære det pågældende lands sprog, for at få adgang til arbejdsmarkedet, uddannelsessystemet og sundhedssystemet samt for at få den samfundsøkonomiske kapacitet til at forsørge sig selv. Indvandrere bør gøres bekendte med EU's og medlemsstaternes grundlæggende værdier for at forstå kulturen og traditionerne i det land, de bor i. Indvandrerens integration er en balance mellem at nyde rettighederne og respektere lovene og kulturen i værtslandet.

I den forbindelse vil Kommissionen inden længe fremlægge en meddelelse om en **europæisk dagsorden for integration** af tredjelandstatsborgere med fokus på indvandrerens engagement i modtagerlandet, tiltag på lokalt plan og oprindelseslandets inddragelse i integrationsprocessen. Dagsordenen vil være et bidrag til debatten om, hvordan der opnås større forståelse for integration, og hvordan den kan fremmes.

Der er ved at blive udarbejdet en samling af metoder, som har vist sig egnede til at integrere indvandrere, for at fremme udvekslingen af god praksis, således at nationale myndigheder kan lære af hinanden og vælge de foranstaltninger, som formodes at være mest effektive til at opnå lige netop deres specifikke integrationsmål. Såkaldte europæiske moduler udvikles for at fremme politikker og praksis, som kan tilpasses behovene i de enkelte medlemsstater, regioner og byer. Kommissionen vil i sin meddelelse navnlig slå til lyd for, at lokale og regionale aktører i højere grad inddrages i fastlæggelsen af integrationspolitikker, bl.a. ved et strategisk partnerskab med Regionsudvalget og det europæiske netværk af byer og regioner.

4. INTERNATIONAL BESKYTTELSE TIL PERSONER I NØD

Et af de vigtigste formål med **det fælles europæiske asylsystem** er at mindske de store forskelle, der er i resultatet af asylansøgninger, som indgives i forskellige lande i EU, og at sikre et fælles sæt processuelle og materielle rettigheder, som gælder i hele Unionen, samtidig med at det sikres, at Genèvekonventionen fra 1951 og andre relevante internationale forpligtelser efterleves fuldt ud.

I 2010 blev der registreret omkring 257 800 asylansøgere i EU, eller 515 ansøgere pr. million indbyggere. Ti medlemsstater tegnede sig for over 90 % af de ansøgere, der blev registreret i EU¹⁷.

Det er på tide at fuldende det fælles europæiske asylsystem ved at nå til enighed om en afbalanceret pakke inden for den frist i 2012, som Det Europæiske Råd nåede frem til i december 2009. Til det formål vil Kommissionen inden længe fremsætte ændrede forslag til direktiverne om henholdsvis modtagelsesforhold og asylprocedurer. Der skal opnås en afbalanceret aftale om en revision af Dublinforordningen, herunder om en nødmekanisme i tilfælde af ekstraordinært pres, og om det reviderede Eurodacsystem.

Sammen med kvalifikationsdirektivet og udvidelsen af anvendelsesområdet for direktivet om fastboende udlændinge til personer, der nyder international beskyttelse, bør det fælles asylsystem sikre a) retfærdig behandling af og passende garantier for asylansøgere og personer, der nyder international beskyttelse; b) proceduremæssige anordninger, som kan hjælpe de nationale myndigheder til korrekt og hurtigt at vurdere asylansøgninger på en mere

¹⁷ Frankrig, efterfulgt af Tyskland, Sverige, Belgien, Det Forenede Kongerige, Nederlandene, Østrig, Grækenland, Italien og Polen. Se bilag 2, tabel 5.

ensartet måde og give dem værktøjer, der gør det muligt at håndtere uretmæssige ansøgninger; c) en passende grad af tilnærmelse af rettigheder, som personer, der nyder international beskyttelse, har, hvilket vil bidrage til besparelser i den administrative proces og til at begrænse sekundære bevægelser og asylshopping, samtidig med at integrationsmulighederne forbedres; d) forbedring af Dublinsystemets effektivitet, samtidig med at der tages hånd om situationer med ekstraordinært pres, som enkelte medlemsstater kan blive udsat for; og e) en Eurodacdatabase, som fortsat støtter Dublinforordningen, men også opfylder andre behov hos de retshåndhævende myndigheder på meget strenge betingelser.

Et styrket **praktisk samarbejde** skal ledsage EU-retten og dens korrekte gennemførelse. Det Europæiske Asylstøttekontor vil blive fuldt ud operationelt i juni i år, og dets arbejde vil skabe større tillid og samarbejde blandt europæiske partnere.

Solidaritet og samarbejde med tredjelande er ligeledes vigtigt for forvaltningen af asyl- og flygtningestrømme. Navnlig de **regionale beskyttelsesprogrammer** bør fortsætte. De skaber et bredt partnerskab med oprindelseslande og -regioner i tæt samarbejde med UNHCR og kombinerer dialog og støtte til kapacitetsopbyggende foranstaltninger, adgang til varige løsninger, forbedringer i den nationale asylovgivning, modtagelse af asylsøgere og flygtninge, repatrieringsforanstaltninger og genbosættelse.

I løbet af 2010 blev ca. 5 000 flygtninge genbosat i EU samlet set. Til sammenligning blev ca. 75 000 flygtninge genbosat i USA samme år. EU-medlemsstater accepterer samlet set færre genbosættelser af flygtninge end bare Canada. **Genbosættelser** skal blive en integreret del af EU's asylpolitik. De er en livsreddende foranstaltning for reelle flygtninge, som ellers kan blive nødt til at foretage en farlig rejse til et varigt tilflugtssted. De er også en vigtigt signal om fælles ansvar over for de lande, der er første asylland, hvoraf mange er udviklingslande, og bidrager til at bevare et beskyttende område i værstlandene samt til dialog og samarbejde om andre spørgsmål vedrørende migration og grænseforvaltning. Europa-Parlamentet og Rådet bør hurtigst muligt vedtage det fælles EU-genbosættelsesprogram, som Kommissionen¹⁸ har foreslået.

5. MIGRATION OG EKSTERNE FORBINDELSER EFTER KRISEN

5.1. En samlet migrationsstrategi

EU er nødt til at styrke migrationspolitikken i sine eksterne forbindelser. Der er behov for partnerskaber med tredjelande, som behandler spørgsmål vedrørende migration og mobilitet på en måde, der skaber et gensidigt fordelagtigt samarbejde. Ved tilrettelæggelsen af en sådan politik bør migrationsspørgsmål integreres i EU's overordnede eksterne forbindelser for at fremme EU's interesser og behov. Der bør være særlig fokus på forholdet mellem migration og klimaforandringer. Det er vigtigt at sikre overensstemmelse mellem intern og eksternt politik for at opnå gode resultater, ligesom der skal være sammenhæng og komplementaritet mellem Unionens og medlemsstaternes foranstaltninger.

Kommissionen vil forelægge en meddelelse om den **samlede migrationsstrategi** senere på året. Efter de første fem år af gennemførelsen er det på tide at gå ind i en ny fase og undersøge mulighederne for at gøre denne strategi mere effektiv og sammenhængende med mere klart definerede mål. Strategien skal i højere grad afspejle Unionens strategiske mål, både eksternt

¹⁸ KOM(2009) 447 af 2.9.2009.

og internt og omsætte dem til konkrete forslag til udviklingen af de vigtigste partnerskaber (navnlig partnerskabet mellem EU-Afrika, det østlige partnerskab, EuroMed-partnerskabet og udvidelseslandene).

Der bør være en bedre tematisk balance mellem de tre vigtigste områder for politisk intervention: a) forvaltning af lovlig indvandring, b) større bekæmpelse af ulovlig indvandring, og c) bedre udnyttelse af migrationens positive indflydelse på udviklingen til gensidig fordel.

Den eksterne dimension kunne spille en større rolle for at nå ud til tredjelande, som bør betragtes som partnere, når arbejdskraftbehovene skal dækkes i EU, uden at EU-borgeres fortrinsret tilsidesættes. I et forsøg på at skabe bedre en forbindelse mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet og hjælpe EU's industri til at sikre de rette færdigheder, kunne der gøres en stor indsats i tredjelandene inden for områder som anerkendelse af udenlandske kvalifikationer samt uddannelse og sprogundervisning inden afrejsen.

Migrations- og udviklingsindsatsen bør udbygges og finpudses. EU bør i højere grad se på migrationens drivkræfter med særlig fokus på beskæftigelsesspørgsmål, forvaltning og demografisk udvikling. Der bør tages nye initiativer til at fremme den positive virkning på udviklingen, som indvandreres pengeoverførsler har.

Den menneskelige dimension af migrations- og udviklingspolitik vil også blive styrket af indførelsen af en migrantfokuseret tilgang. Der bør i den forbindelse ses nærmere på den rolle, som indvandrersamfund spiller. Man bør overveje initiativer, som er gearet til at sætte medlemmer af indvandrersamfundene i stand til at bidrage til deres oprindelsesland, herunder fremme af en midlertidig tilbagesendelse af kvalificerede migranter. På baggrund af de første positive erfaringer bør der ses nærmere på mulighederne for cirkulær migration.

Hidtil har der i den samlede strategi været størst fokus på Afrika samt Øst- og Sydeuropa. I forbindelse med at EU's migrationspolitik i EU's eksterne forbindelser styrkes, bør de geografiske prioriteter revideres på grundlag af EU's og tredjelandenes interesser og fælles udfordringer, navnlig i lyset af den seneste udvikling i Mellemøsten og Nordafrika.

5.2. EU og det sydlige Middelhavsområde i partnerskab på længere sigt

Det Europæiske Råd bekræftede på sit møde henholdsvis den 11. og den 25. marts forpligtelsen til at udvikle et nyt partnerskab med de sydlige nabolande. Europa-Parlamentet understregede også i sin seneste beslutning¹⁹, at der er behov for en afbalanceret og overordnet tilgang til disse spørgsmål. Med udgangspunkt i disse bidrag vil Kommissionen inden for de kommende uger fremlægge en revideret europæisk naboskabspolitik og en forslagspakke vedrørende EU's tilgang til migration, mobilitet og sikkerhed over for de sydlige Middelhavslande.

Der skal i den forbindelse gøres en indsats sammen med de sydlige Middelhavslande for at forbedre anerkendelsen af migranternes færdigheder og uddannelsesniveau.

Den mellemfolkelige kontakt på tværs af Middelhavsområdet bør endvidere støtte den begyndende demokratiseringsproces i Nordafrika. Større mobilitet vil øge den gensidige forståelse og sætte skub i handelsforbindelserne. EU skal tilbyde sine nabolande en dynamisk mobilitetspolitik, herunder for visum, hvilket også er solidt forankret i EU's eksterne politik.

¹⁹ Europa-Parlamentets beslutning af 5. april 2011 om migrationsstrømme som følge af manglende stabilitet: EU-udenrigspolitikens omfang og rolle (2010/2269(INI))

Et liberaliseret tjenesteudbud, øget udveksling af studerende og forskere samt større kontakt, som bringer civilsamfundet, erhvervsfolk, journalister og menneskerettighedsorganisationer sammen, er vigtigt for at nå målene i den europæiske naboskabspolitik. Dette kan kun ske, hvis de rette kanaler for lovlig migration og visumlettelser etableres.

Som et første skridt har EU foreslået de sydlige Middelhavslande at indlede en struktureret dialog om migration, mobilitet og sikkerhed med henblik på at etablere tilhørende mobilitetspartnerskaber på grundlag af det enkelte lands specifikke omstændigheder.

Dialogen bør have til formål at etablere mobilitetspartnerskaber på passende betingelser samt at hjælpe partnerlandene med at styrke kapacitetsopbygningen inden for forvaltning af migrationsstrømme. Mobilitetspartnerskaber bør bl.a. omfatte metoder til at fremme og sikre en bedre styring af lovlig migration, effektive og humane foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig migration og konkrete tiltag til at styrke migrationens udviklingsmæssige resultater. Foranstaltningernes gennemførelse vil være betinget af en reel forpligtelse fra de pågældende tredjelands side til at tage ulovlige indvandrere uden ret til at opholde sig i medlemsstaterne tilbage og at træffe effektive foranstaltninger med sigte på bekæmpelse af ulovlig migration, indførelse af integreret grænseforvaltning og dokumentsikkerhed, samt bekæmpelse af organiseret kriminalitet, herunder menneskehandel og smugling af migranter.

Partnerlande, som er rede at samarbejde med EU om asyl, migration, grænseforvaltning og en mere effektiv håndhævelse af retsstaten, vil få støtte til at styrke deres kapacitet til dette formål. Samarbejdet vil også bidrage til at fastlægge betingelserne for stabilitet, respekt for menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse. Det vil ligeledes sætte EU i stand til at tilbyde yderligere initiativer, som kan fremme mobiliteten for tredjelandsstatsborgere, sideløbende med foranstaltninger på visumområdet som led i en mere generel gennemgang af EU's forbindelser med disse lande.

BILAG 1

Kommissionens initiativer i tilknytning til meddelelsen		
Referencenr.:	Fuld titel	
KAPITEL 2 Passage af de ydre grænser og mobilitet		
2011/HOME/040	Kommissionens afgørelse om lokalt Schengensamarbejde	Juni 2011
2011/HOME/182	Henstilling om ændring af henstilling fra Kommissionen om en fælles praktisk vejledning for grænsevagter	Juni 2011
2011/HOME/045	Kommissionens afgørelse om ændring af håndbogen om visumkodeksen	Juni 2011
2011/HOME/050	Kommissionens afgørelse om ændring af Sirenehåndbogen	Maj 2011
2011/HOME/041	Kommissionens forslag om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning 539/2001 om visum	24. maj 2011
2011/HOME/044	Meddelelse om programmer om regionalt konsulært samarbejde og etablering af fælles ansøgningscentre	November 2011
2011/HOME/088	Lovgivningsforslag, der fastsætter formålet, anvendelsesområdet og de tekniske og operationelle rammer for det europæiske grænseovervågningssystem (Eurosur)	December 2011
2011/HOME/..	Meddelelse om intelligente grænser (ind- og udrejsesystem og program for registrerede rejsende)	September 2011
2011/HOME/016	Meddelelse om styrket solidaritet mellem EU-medlemsstaterne	November 2011
KAPITEL 3 Retten til at rejse og bosætte sig i et område uden indre grænser		
	Schengen: En mekanisme for en samordnet og midlertidig genindførelse af kontrol, som skal føjes til Kommissionens forslag om evaluering af Schengen	Juni/juli 2011
2011/HOME/037	Migration og asyl i EU i 2010 (anden årsrapport om pagten om indvandring og asyl), som ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene	24. maj 2011
2011/HOME/017	Meddelelse om en EU-dagsorden for integration, som ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene	24. maj 2011

2010/HOME/085	Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelse af direktiv 2003/109/EF om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding	September 2011
2010/HOME/086	Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelse af direktiv 2004/114/EF om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste	September 2011
2011/HOME/039	Rapport om direktiv 2005/71/EF om tredjelandsstatsborgeres indrejse med henblik på videnskabelig forskning og eventuel opfølgning	December 2011
2009/HOME/057	Grønbog om direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring	November 2011
	Meddelelse om en EU-tilbagesendelsespolitik	2012
	Grønbog om afhjælpning af arbejdskraftmanglen gennem indvandring til EU-medlemsstaterne	2012
KAPITEL 4 International beskyttelse til personer i nød		
2011/HOME/186	Ændret forslag til direktivet om asylprocedurer	1. juni 2011
2011/HOME/187	Ændret forslag til direktivet om modtagelsesforhold	1. juni 2011
	Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne	Allerede fremsat
	Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "Eurodac"	Allerede fremsat
	Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som berettigede til international beskyttelse, deres status og indholdet af en sådan beskyttelse	Allerede fremsat

	Kommissionens forslag til et fælles EU-genbosættelsesprogram	Allerede fremsat
KAPITEL 5 En samlet migrationsstrategi		
	Meddelelse om "En dialog om migration, mobilitet og sikkerhed med det sydlige Middelhavsområde"	24. maj 2011
2010/HOME+/011	Kommissionens forslag til Rådets afgørelser om undertegnelse og indgåelse af en aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Kap Verde om mobilitet og tilbagetagelse	November 2011
2011/HOME/001	Meddelelse om evalueringen og den fremtidige udvikling af den samlede migrationsstrategi	November 2011
2011/HOME/022	Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om migration og udvikling	November 2011
2011/HOME/023	Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om migration og klimaændringer	November 2011
2001/HOME/019	Handlingsplan for samarbejdet med de østlige partnerskabslande	September 2011
	Kommissionens forslag til Rådets afgørelser om undertegnelse og indgåelse af en aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Armenien om visumlempelse og tilbagetagelse	Juli 2011
	Kommissionens forslag til Rådets afgørelser om undertegnelse og indgåelse af en aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Aserbajdsjan om visumlempelse og tilbagetagelse	Juli 2011

BILAG 2

Tabel 1: Samlede visumstatistikker 2009

Schengenstater	Schengenvisa (lufthavnstransitvisa, transitvisa, visa til kortvarigt ophold)		Antallet af udstedte nationale visa til længerevarende ophold
	Antallet af udstedte visa	Afslåede visumansøgninger	
AT	285 196	5,23%	27 169
BE	165 474	17,38%	24 588
CH	351 578	8,70%	37 975
CZ	440 360	3,74%	17 109
DE	1 491 784	9,06%	139 640
DK	77 142	5,40%	1 037
EE	93 464	2,49%	399
EL	598 883	4,68%	40 686
ES	748 466	9,97%	135 568
FI	783 340	1,58%	-
FR	1 415 886	12,35%	167 108
HU	272 972	4,14%	8 530
IS	779	4,18%	88
IT	1 053 354	5,02%	155 286
LT	236 299	1,77%	2 824
LU	5 364	2,38%	27
LV	118 436	3,48%	1 450
MT	28 915	9,31%	4 168
NL	313 534	7,37%	9 032
NO	105 430	0,75%	16 502
PL	579 424	3,29%	210 292
PT	107 224	6,87%	15 800
SE	172 595	7,62%	527
SI	97 690	4,19%	391
SK	62 287	3,78%	1 982

EU-medlemsstater, som endnu ikke anvender Schengenreglerne fuldt ud	Lufthavnstransitvisa, transitvisa, visa til kortvarigt ophold		Antallet af udstedte nationale visa til længerevarende ophold
	Antallet af udstedte visa	Afslåede visumansøgninger	
BG	595 914	1,05%	8 575
CY	113 205	2,63%	-
RO	175 956	3,24%	12 831

I alt	Lufthavnstransitvisa, transitvisa, visa til kortvarigt ophold		Antallet af udstedte nationale visa til længerevarende ophold
	Antallet af udstedte visa	Afslåede visumansøgninger	
I alt Schengenlande	9 605 876	7,11%	1 018 178
I alt ikke-Schengenlande	885 075	1,70%	21 406
I alt	10 490 951	6,68%	1 039 584

Kilde: Generalsekretariatet for Rådet for Den Europæiske Union

Indikatorer for ulovlig indvandring - pågribelser, udsendelser og tilbagesendelser

	Antallet af pågribelser		Antallet af udstedte udsendelsesordrer		Antallet af effektive tilbagesendelser		Forholdet mellem antallet af udstedte udsendelsesordrer og effektive tilbagesendelser	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Belgien	13800	13710	32680	23900	3965	4060	12,1	17,0
Bulgarien	1415	1465	1405	1465	275	285	19,6	19,5
Tjekkiet	3335	3955	3770	3805	585	850	15,5	22,3
Danmark	610	640			825	800		
Tyskland	53695	49555	11985	14595	14295	11900	119,3	81,5
Estland	1050	860	185	150	95	115	51,4	76,7
Irland	3185	5035	1285	1615	690	830	53,7	51,4
Grækenland	106715	108315	146335	126140	68565	62850	46,9	49,8
Spanien	92730	90500	82940	103010	29785	28865	35,9	28,0
Frankrig	111690	76355	97515	88565	19470	18400	20,0	20,8
Italien	68175	53440	68175	53440	7140	5315	10,5	9,9
Cypern	7000	8030	3355	3205	3480	4520	103,7	141,0
Letland	310	245	265	70	270	200	101,9	285,7
Litauen	910	1495	910	1210	855	925	94,0	76,4
Luxembourg	:	260	:	185	:	105		56,8
Ungarn	4845	8970	4205	4850	1190	2245	28,3	46,3
Malta	3015	1690	3015	1690	305	530	10,1	31,4
Nederlandene	7505	7565	31700	43360	9350	8980	29,5	20,7
Østrig	14500	17145	8870	10625	5855	6410	66,0	60,3
Polen	5430	4520	8145	8520	8595	6945	105,5	81,5
Portugal	28605	11130	8185	10295	1345	1220	16,4	11,9
Rumænien	3790	4365	3695	5125	3820	4670	103,4	91,1
Slovenien	1555	1065	1555	1065	1995	2220	128,3	208,5
Slovakiet	2320	1715	1655	1180	1295	900	78,2	76,3
Finland	5375	6660	1775	3125	910	1720	51,3	55,0
Sverige	440	22230	12555	17820	9015	11980	71,8	67,2
Det Forenede Kongerige	69840	69745	69840	69745	47455	64945	67,9	93,1
EU	611840	570660	606000	598755	241425	252785	39,8	42,2

Tabel 2: Tabel om antallet af pågribelser, udsendelser og tilbagesendelser

Kilde: Eurostat

Tabel 3: Tredjelandstatsborgere i EU-medlemsstaterne, 2010

Tredjelandstatsborgere i medlemsstaterne, 2010		
	Tredjelandstatsborgere (i tusinder)	%
EU-27	20 126,1	4,0
Belgien	:	:
Bulgarien	20,3	0,3
Tjekkiet	287,4	2,7
Danmark	214,3	3,9
Tyskland	4 584,7	5,6
Estland	201,7	15,1
Irland	67,9	1,5
Grækenland	791,7	7,0
Spanien	3 335,7	7,3
Frankrig	2 451,4	3,8
Italien	2 993,7	5,0
Cypern	43,8	5,5
Letland	382,4	17,0
Litauen	34,6	1,0
Luxembourg	29,5	5,9
Ungarn	81,1	0,8
Malta	11,3	2,7
Nederlandene	341,3	2,1
Østrig	548,0	6,5
Polen	30,7	0,1
Portugal	363,1	3,4
Rumænien	25,3	0,1
Slovenien	77,6	3,8
Slovakiet	24,2	0,4
Finland	98,5	1,8
Sverige	324,7	3,5
Det Forenede Kongerige	2 445,1	3,9

Kilde: Eurostat

Migrationsstrømme - Antallet af udstedte opholdstilladelser

migr_resfirst-Første opholdstilladelse efter begrundelse og statsborgerskab - Årlige data

Last update
Extracted on
Source of data

	Absolutte tal										I procent					
	Familie		Studier		Lønnet arbejde		Andre		I alt		Familie		Studier		Lønnet arbejde	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Belgien	20320	28523	6743		7097	5391	12041	17803	46201	51717	44,0	55,2	14,6	0,0	15,4	10,4
Bulgarien	1546	1539	1168	1623	776	769	443	454	3933	4385	39,3	35,1	29,7	37,0	19,7	17,5
Tjekkiet	10699	9281	4220	4139	43282	11312	3149		61350	24732	17,4	37,5	6,9	16,7	70,5	45,7
Danmark	4231		19279	16253	7420		725		31655	16253	13,4	0,0	60,9	100,0	23,4	0,0
Tyskland	49642	54139	29985	31345	20297	16667	14365	19803	114289	121954	43,4	44,4	26,2	25,7	17,8	13,7
Estland	1402	1148	339	383	967	1135	1176	1111	3884	3777	36,1	30,4	8,7	10,1	24,9	30,1
Irland	3409	2608	12538	12263	5808	4827	7171	5811	28926	25509	11,8	10,2	43,3	48,1	20,1	18,9
Grækenland	21855	22637	1449	1489	15609	16383	1498	4639	40411	45148	54,1	50,1	3,6	3,3	38,6	36,3
Spanien	150101	100620	21665	22068	96319	22262	131742	141419	399827	286369	37,5	35,1	5,4	7,7	24,1	7,8
Frankrig	85475	83528	52226	53563	21784	19612	29238	31788	188723	188491	45,3	44,3	27,7	28,4	11,5	10,4
Italien	76764	75153	12512	10011	142889	106134	9393	53856	241558	245154	31,8	30,7	5,2	4,1	59,2	43,3
Cypern	335		8751		32704		12020		53810	0	0,6		16,3		60,8	
Letland	2464	759	346	212	1823	464	3073	869	7706	2304	32,0	32,9	4,5	9,2	23,7	20,1
Litauen	659	788	447	422	4140	1358	52	91	5298	2659	12,4	29,6	8,4	15,9	78,1	51,1
Ungarn	8405	1753	7760	4167	16875	4535	3562	2025	36602	12480	23,0	14,0	21,2	33,4	46,1	36,3
Malta	954	391	202	191	950	669	2883	2431	4989	3682	19,1	10,6	4,0	5,2	19,0	18,2
Nederlandene	23882	23078	9177	9944	9285	10433	31425	12696	73769	56151	32,4	41,1	12,4	17,7	12,6	18,6
Østrig	14400	14572	2853	3233	3096	2692	1434	7538	21783	28035	66,1	52,0	13,1	11,5	14,2	9,6
Polen	8921	8699	6145	7066	18664	11123	7177	6539	40907	33427	21,8	26,0	15,0	21,1	45,6	33,3
Portugal	27270	19964	4344	4302	25286	18275	6815	3783	63715	46324	42,8	43,1	6,8	9,3	39,7	39,5
Rumænien	6109	6043	2969	3541	9039	4724	1237	1072	19354	15380	31,6	39,3	15,3	23,0	46,7	30,7
Slovenien	3962	3116	246	666	24954	11910	53	67	29215	15759	13,6	19,8	0,8	4,2	85,4	75,6
Slovakiet	1224	1156	449	334	3984	2302	2368	1544	8025	5336	15,3	21,7	5,6	6,3	49,6	43,1
Finland	7170	6643	4441	3949	5722	2754	4540	4688	21873	18034	32,8	36,8	20,3	21,9	26,2	15,3
Sverige	36626	37890	11695	13968	14259	18978	21564	20501	84144	91337	43,5	41,5	13,9	15,3	16,9	20,8
Det Forenede Kongerige	117055	121280	222780	268525	139735	116670	153685	164905	633255	671380	18,5	18,1	35,2	40,0	22,1	17,4
EU	684880	625308	444729	473657	672764	411379	462829	505433	2265202	2015777	30,2	31,0	19,6	23,5	29,7	20,4

Tabel 4: Antallet af udstedte opholdstilladelser i 2008 og 2009

Kilde: Eurostat

Tabel 5: Asylafgørelser i første instans efter resultat og medlemsstat, 2010

	Afgørelser i alt	Positive afgørelser i alt	Flygtninge-status	Subsidiær beskyttelse	Humanitær beskyttelse	Antallet af afslåede ansøgninger
Den Europæiske Union	223370	55100	27050	20400	7650	168270
Belgien	16665	3510	2700	805	:	13160
Bulgarien	515	140	20	120	:	375
Tjekkiet	510	175	75	75	20	335
Danmark	3300	1345	660	520	170	1950
Tyskland	45400	10450	7755	545	2145	34955
Estland	40	15	10	5	:	25
Irland	1600	25	25	5	:	1575
Grækenland	3455	105	60	20	30	3350
Spanien	2785	610	245	350	15	2175
Frankrig	37620	5115	4095	1020	:	32505
Italien	11325	4305	1615	1465	1225	7015
Cypern	2440	425	30	370	25	2015
Letland	50	25	5	20	:	25
Litauen	190	15	0	15	:	175
Luxembourg	475	70	55	15	:	410
Ungarn	1040	260	75	115	70	785
Malta	350	220	45	165	15	125
Nederlandene	17145	7565	810	4010	2745	9575
Østrig	13780	3450	2060	1390	:	10330
Polen	4420	510	80	195	230	3910
Portugal	130	55	5	50	:	
Rumænien	425	70	40	30	0	
Slovenien	115	25	20	0	:	95
Slovakiet	295	90	5	55	30	205
Finland	4880	1595	165	1240	190	3285
Sverige	27700	8495	1935	5955	605	19205
Det Forenede Kongerige	26720	6440	4445	1850	140	20280

Kilde: Eurostat