

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 6.5.2010
COM(2010)214 konč.

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Prvo letno poročilo o priseljevanju in azilu (2009)

{SEC(2010) 535}

1. UVOD

Evropski svet je v Evropskem paktu o priseljevanju in azilu, sprejetem oktobra 2008,¹ sprejel pet temeljnih zavez o zakonitem priseljevanju in integraciji, nezakonitem priseljevanju, mejni kontroli, azilu ter partnerstvu z državami izvora in tranzitnimi državami (globalni pristop).

To je prvo letno poročilo Komisije o izvajanju pakta. Pripomoglo bo k pripravi letne razprave Evropskega sveta o politiki priseljevanja in azila.

Komisija v oddelku 2 povzema in ocenjuje razvoj na ravni EU in nacionalni ravni² ter predstavlja priporočila za vsako od petih področij pakta. Ker se bo to poročilo pripravljalo vsako leto, je v priporočilih opozorjeno na točke, ki jim je treba po mnenju Komisije v prihodnjem letu nameniti posebno pozornost. Zaveze iz pakta se bodo razvijale tudi na podlagi stockholmskega programa³ in njegovega akcijskega načrta.

Obdobje poročanja je od oktobra 2008 do konca leta 2009. Gospodarska kriza je bila pomemben dejavnik, zato so v oddelku 3 obravnavani njeni učinki na migracijo. V oddelku 4 je obravnavana metodologija, uporabljena za pripravo tega poročila, sledijo pa sklepne ugotovitve. V prilogi so predstavljeni glavni statistični podatki.

2. NAPREDEK NA PETIH PODROČJIH PAKTA

2.1. Zakonito priseljevanje – Integracija

Glavna zaveza: organizirati zakonito priseljevanje ob upoštevanju prednostnih nalog, potreb in zmogljivosti za sprejem, ki jih določi posamezna država članica, ter spodbujati integracijo.

Zakonita migracija. Raven EU: sprejetje direktive o modri karti EU bo zagotovilo sprejemne postopke EU za visokokvalificirane delavce. Nadaljevala se je razprava o predlagani okvirni direktivi o enotnem dovoljenju in pravicah delavcev migrantov. V okviru pobude za nova znanja in spretnosti za nova delovna mesta⁴ se je obravnavalo, kako je mogoče znanja in spretnosti delavcev migrantov povezati s potrebami EU na področju delovne sile. Komisija je v poročilu opredelila mogoče težave pri prenosu direktive o združitvi družine. Razvilo se je vzajemno obveščanje, zlasti prek Evropske migracijske mreže. Vendar je ocena mehanizma vzajemnega obveščanja pokazala, da ta ni izpolnil pričakovanj.

Nacionalna raven: delovna migracija se je še naprej upravljala glede na potrebe trga dela in z dajanjem prednosti državljanom EU. Zaradi gospodarske krize so se dotoki zmanjšali, vendar ne v vseh državah članicah. Nekatere države članice so zato zaostrole merila za vstop ali zmanjšale kvote, medtem ko so se druge zanašale na prilagodljivost sistemov, ki temeljijo na povpraševanju. Izboljšanje upravljanja zakonite migracije je vključevalo nove koncepte politik, nove organe in poenostavljene postopke. Spremembe politike združitve družine so zajemale strožje pogoje in okrepljene ukrepe proti navideznim zakonskim zvezam.

¹ 14368/08 (sklepi predsedstva) in 13440/08 (pakt).

² Spremljajoči delovni dokument služb Komisije vsebuje podrobnejše podatke.

³ EUCO 6/09 (sklepi predsedstva) in 17024/09 (program).

⁴ COM(2008) 868.

Ocena: v skladu s paktom se delovna migracija na splošno upravlja glede na potrebe trga dela in z dajanjem prednosti državljanom EU. Dobrodošla je bila težnja po poenostavitvi postopkov. Vendar je mogoče potrebe EU na področju delovne sile še bolje uskladiti z znanji in spretnostmi iz tretjih držav.

Priporočila: države članice in Komisija bi morale v sodelovanju s tretjimi državami še naprej **izboljševati usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela ter priznavanje znanja in spretnosti** v skladu z ukrepi za spodbujanje celovite politike na področju delovne migracije v okviru vodilne pobude strategije Evropa 2020 „Program za nova znanja in spretnosti in nova delovna mesta“. To bo pomagalo tudi pri reševanju demografskih težav.

Nadaljevati je treba izvajanje načrta politike zakonitega priseljevanja:

- države članice bi si morale prizadevati za **pravočasen in obsežen prenos direktive o modri karti EU**,
- Svet in Parlament bi morala izkoristiti novo dinamiko Lizbonske pogodbe in doseči **dogovor o okvirni direktivi** o enotnem dovoljenju in temeljnih socialno-ekonomskih pravicah delavcev migrantov.

Vzajemno obveščanje ostaja pomembno: države članice in Komisija bi morale izboljšati **poročanje o pomembnem napredku na nacionalni ravni v prihodnjih letnih poročilih o priseljevanju in azilu**.

Integracija. Raven EU: začela sta se izvajati dva nova instrumenta: Evropski forum za vključevanje in Evropska spletna stran o integraciji. Delo se je začelo na prednostnih področjih, opredeljenih v sklepih Sveta iz novembra 2008, ki so: spodbujati evropske vrednote, prizadevati si za javno dojemanje migrantov in zakonitega priseljevanja, razvijati evropske module in opredeliti kazalnike za ocenjevanje rezultatov. Pripravljen je bil tretji priročnik o integraciji. Podrobnejši podatki so navedeni v poročilu za ministrsko konferenco o integraciji, ki bo leta 2010.⁵ Svet je sprejel okvirni sklep o rasizmu in ksenofobiji, nadaljevala pa se je tudi razprava o predlagani okvirni direktivi o prepovedi diskriminacije zunaj področja zaposlovanja. Evropski svet se je marca 2010 dogovoril, da bi boljša integracija migrantov pomagala pri doseganju cilja Evrope 2020 o 75-odstotni zaposlenosti oseb, starih od 20 do 64 let.

Nacionalna raven: države članice so poročale o sprejetju ali pripravi nacionalne zakonodaje, načrtov ali strategij. Več držav članic se je sklicevalo na mehanizme za posvetovanje in dialog. Ključne teme politik so bile učenje jezika, dostop do zaposlitve in boj proti diskriminaciji. Nekatere države članice osredotočajo svoje politike na begunce. Nekaj jih je formaliziralo pravice in obveznosti v „pogodbi o integraciji“. Nekatere so poročale o politikah za izboljšanje statusa migrantov v prebivanje za daljši čas ali državljanstvo. Vedno več držav članic omenja spremljanje in prizadevanje za razvoj kazalnikov.

Ocena: okvir EU je bil konsolidiran. Integracijska politika se je še naprej razvijala na ravni EU in nacionalni ravni v skladu s skupnimi osnovnimi načeli EU o integraciji in skupnim načrtom za integracijo iz leta 2005. Pozornost se namenja tako pravicam (zaposlovanje, boj proti diskriminaciji) kot obveznostim (učenje jezika). Dobrodošla težnja je nadaljnji razvoj evropskih in nacionalnih struktur za politike v celoti, izmenjavo informacij in dialog.

⁵ SEC(2010) 357.

Priporočila: še vedno je treba prednost dajati kazalnikom za spremljanje rezultatov integracijskih politik.

Treba je začeti pripravljati **nov načrt EU za integracijo migrantov**, ki bo sprejet leta 2011, kar se zahteva s strategijo Evropa 2020, pri čemer je treba upoštevati stockholmski program in izrecno pravno podlago (člen 79(4) PDEU), uvedeno z Lizbonsko pogodbo.

2.2. Nezakonito priseljevanje

Glavna zaveza: preprečevati nezakonito priseljevanje predvsem z zagotavljanjem, da se nezakoniti priseljenci vrnejo v svojo državo izvora ali tranzitno državo.

Raven EU: sprejeta sta bila dva ključna instrumenta: direktivi o vračanju in sankcijah zoper delodajalce. Komisija je predlagala instrument za boljše preprečevanje trgovine z ljudmi in boj proti njej ter zaščito žrtev. Frontex je okrepil dejavnosti na področju vračanja. Prizadevanje za sklenitev sporazumov o ponovnem sprejemu se je nadaljevalo: sporazum je bil podpisan s Pakistanom, pri pogajanjih z Marokom je bil dosežen napredek, medtem ko so se pogajanja s Turčijo spet začela (glej 2.5), sprejete pa so bile tudi smernice za pogajanja z Gruzijo in Zelenortskimi otoki. Nadaljevala so se pogajanja o številnih sporazumih o partnerstvu in sodelovanju. Skupni odbori za ponovni sprejem redno spremljajo učinkovitost sporazumov o ponovnem sprejemu. Boj proti nezakonitemu priseljevanju je bil ključni del partnerstev za mobilnost (glej 2.5).

Nacionalna raven: začelo se je delo za prenos direktive o vračanju. Več držav članic je sprejelo ukrepe za spodbujanje prostovoljnega odhoda. Občasno so se obravnavale strožje politike glede prisilnega vračanja in višje stopnje izvajanja, ki bi tudi lahko privedle do zmanjšanja nezakonitega priseljevanja. Nekatere države članice so opozorile na veliko število nezakonito prebivajočih migrantov, ki začasno ne morejo biti vrnjeni, in navedle potrebo po sprejetju ukrepov, s katerimi bi našli rešitve. Skupni leti za vračanje so dobili veliko podporo. Več držav članic je navedlo ukrepe, ki so jih sprejele za boj proti trgovini z ljudmi. Številne so poročale o prizadevanju za sklenitev dvostranskih sporazumov o ponovnem sprejemu in poudarile pomen sodelovanja s tretjimi državami na ravni EU, ki mora biti predmet pravega posvetovanja. Posamezne države članice so omenile ukrepe zakonske ureditve, ki so jih sprejele, nekatere pa so si prizadevale, da bi se takim ukrepom izognile ali jih prilagodile politiki vračanja. Nekaj držav članic je poročalo o mehanizmih za preprečevanje zlorab shem zakonitega priseljevanja in svobode gibanja, na primer z izboljšanjem usklajevanja različnih delov nacionalne uprave.

Ocena: največ pozornosti je bilo namenjene politiki vračanja in sporazumom o ponovnem sprejemu. Zdi se, da je v skladu z direktivo o vračanju prostovoljni odhod postal najbolj zaželen način vrnitve. Po drugi strani pa je več držav članic sprejelo strožjo politiko glede prisilnega vračanja in opozarja na njen odvračilni učinek. Številne države članice so poročale o pozitivnih izkušnjah s skupnimi leti za vračanje, ki jih usklajuje Frontex. Sodelovanje z državami izvora in tranzitnimi državami je bistveno za politike glede nezakonitega priseljevanja. Velikemu številu nezakonito prebivajočih migrantov, ki začasno ne morejo biti vrnjeni, je treba nameniti več pozornosti. Kar pa zadeva ukrepe zakonske ureditve, se zdi, da države članice nimajo usklajenega mnenja o tem, da bi z njimi preprečevali nezakonito priseljevanje.

Priporočila: države članice bi morale nameniti posebno pozornost **popolnemu in pravočasnemu prenosu direktiv o vračanju in sankcijah zoper delodajalce**.

Države članice bi morale **povečati število in izboljšati učinkovitost inšpekcijskih pregledov** na delovnih mestih v sektorjih, v katerih obstaja posebna nevarnost izkoriščanja nezakonito prebivajočih delavcev.

Države članice bi morale izkoristiti priložnost, ki jo ponuja direktiva o vračanju, za **spodbujanje prostovoljnega odhoda** in uporabiti Sklad za vračanje.

Uporabo **skupnih letov za vračanje** je treba še naprej spodbujati, tako da se v celoti izkoristita Sklad za vračanje in usklajevanje dejavnosti, ki ga opravlja Frontex.

Spodbujati je treba upoštevanje različnih pristopov, **izmenjavo informacij in spremljanje nacionalnih ukrepov zakonske ureditve** v skladu s priporočili pakta.

Še naprej si je treba prizadevati za **pogajanje o sporazumih o ponovnem sprejemu in njihovo sklepanje** s ključnimi tretjimi državami.

Komisija bo glede na veliko število **nezakonito prebivajočih migrantov, ki začasno ne morejo biti vrnjeni**, izvedla študijo o ravnanju s temi migranti, prednostni cilj pa bo še naprej njihova čimprejšnja vrnitev (konec nezakonitega prebivanja).

EU in države članice bi morale zagotoviti, da se v ukrepih za boljši nadzor nad migracijo v celoti upoštevajo **temeljne pravice in otrokove pravice** v skladu z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah in Konvencijo ZN o otrokovih pravicah.

2.3. Mejna kontrola

Glavna zaveza: izboljšati učinkovitost mejne kontrole.

Raven EU: začele so se priprave za nedavni (februar 2010) predlog nadgraditve Frontexa ter predlog za vzpostavitev evropskega sistema vstopa/izstopa in programa evidentiranja potnikov. Odpravljale so se tehnične težave, zaradi katerih je bila odložena uporaba vizumskega informacijskega sistema (VIS). Razpravljalo se je o izboljšanem schengenskem ocenjevalnem mehanizmu, ki ga je predlagala Komisija. Skupna konzularna navodila (CCI) so bila spremenjena tako, da zagotavljajo pravni okvir za okrepljeno sodelovanje med konzulati držav članic, pripravljeni pa so bili tudi izvedbeni ukrepi. Da bi skupaj upravljali mešane migracijske tokove, se je izvajalo okrepljeno mednarodno sodelovanje zlasti s Turčijo in Libijo (glej 2.5).

Nacionalna raven: vse države članice so poročale o prizadevanju za vzpostavitev ali ohranitev mehanizmov okrepljene mejne kontrole, po potrebi ob pomoči iz Sklada za zunanje meje. Nekateri so sprejeli ukrepe za spodbujanje boljšega sodelovanja med organi za migracije, mejnimi organi in policijskimi organi. Države članice so poročale o svojem dejavnem sodelovanju pri dejavnostih Frontexa, številne pa so podprle nadgraditev vloge te agencije. Več držav članic je omenilo okrepljeno sodelovanje s tretjimi državami pri upravljanju meja. Začele so se priprave za VIS, več držav članic je poudarilo, da se je treba čim prej lotiti preostalih ovir. Nekateri države članice so nameravale spodbujati vlogo uradnikov za zvezo za priseljevanje v vizumskih službah, dejavno pa so podprle sodelovanje med konzulati na lokalni ravni. Nekaj držav članic je izvedlo projekte za programe evidentiranja potnikov in sisteme vstopa/izstopa.

Ocena: vse države članice so zares vzele zavezo, da bodo zagotovile učinkovitejši nadzor na zunanjih mejah. Vložen je bil velik napor, uporabljena pa je bila tudi sodobna tehnologija.

Uporabnost sredstev iz Sklada za zunanje meje je bila pogosto omenjena. Države članice zelo podpirajo dejavnosti Frontexa, pri katerih tudi sodelujejo. Več držav članic se je odzvalo pozivu h krepitvi konzularnega sodelovanja. Več držav članic, zlasti države na vzhodni in južni meji EU, je okrepilo sodelovanje s tretjimi državami pri upravljanju meja. Številne države članice so obžalovale tehnične težave in posledično zamudo pri delovanju VIS, nekatere pa dvomijo o nadaljnjem razvoju obsežnih informacijskih sistemov (kot je evropski sistem vstopa/izstopa). Zaveze za izboljšanje schengenskega ocenjevalnega procesa še ni bilo mogoče izpolniti.

Priporočila: države članice in Komisija bi morale **čim boljše uporabiti ključne pravne instrumente** (zakonik o schengenskih mejah, vizumski zakonik (ki razveljavlja CCI), uredba o Frontexu, VIS, Sklad za zunanje meje) **in zagotoviti njihovo pravilno uporabo** ter sprejeti potrebne izvedbene ukrepe.

Če obstaja široka podpora za nadaljnje usklajevanje (kot je **nadgraditev vloge Frontexa**, kakršno predlaga Komisija, ali sprememba nekaterih določb veljavne zakonodaje), si je treba v zakonodajnih razpravah prizadevati za vztrajanje pri zavezah iz pakta, da se pritegnejo vsa razpoložljiva sredstva za zagotovitev učinkovitejše mejne kontrole in Frontexu dodelijo sredstva, da bo lahko izpolnjeval svoje poslanstvo.

Schengensko sodelovanje je bila izjemna zgodba o uspehu, **schengenski ocenjevalni proces pa je edinstven mehanizem pregleda, ki ga je treba ohraniti in okrepiti v skladu z določbami Pogodbe**. Ta mehanizem mora temeljiti na zaupanju vseh vpletenih in jasni dodelitvi pristojnosti. Zdaj ko je Lizbonska pogodba začela veljati, bo Komisija kmalu predložila nov predlog. Za doseg rezultata bosta potrebna prilagodljivost vseh institucij EU in priznanje pravne stvarnosti.

2.4. Azil

Glavna zaveza: vzpostaviti Evropo azila.

Raven EU: Komisija je predstavila vse zakonodajne pobude, zahtevane v paktu, in druge pobude, ki so bile napovedane v Načrtu politike azila iz junija 2008. Spremembe, predvsem spremembe direktiv o azilnih postopkih in zahtevanih pogojih, so odgovor na poziv pakta k uvedbi enega postopka in enotnega statusa ter naj bi po pričakovanjih izboljšale skladnost azilnih instrumentov EU. Te spremembe morajo poenostaviti, racionalizirati in uskladiti vsebinske in postopkovne standarde zaščite v EU in privedi do večje odločnosti na prvi stopnji ter tako preprečiti zlorabe in izboljšati učinkovitost azilnega postopka.

Predlagane so bile tudi spremembe Dublinske uredbe in uredbe EURODAC ter direktive o pogojih za sprejem, predloženi pa so bili predlogi za skupno shemo EU za preselitve in ustanovitve Evropskega urada za podporo azilu (EASO) za lajšanje, usklajevanje in krepitev sodelovanja v praksi. Svet in Parlament sta novembra 2009 dosegla politično soglasje o EASO.

Izveden je bil tudi nezakonodajni ukrep. Zunanje ocenjevanje regionalnih programov zaščite je pokazalo, da so prvi uspešen mehanizem, ki beguncem ponuja več zaščite blizu regij izvora, vendar je njihov učinek omejen zaradi slabe prilagodljivosti, sredstev, prepoznavnosti in usklajenosti z drugimi humanitarnimi in razvojnimi politikami EU ter nezadostne vključenosti tretjih držav. Sprejeta je bila odločitev za izboljšanje in razširitev teh programov,

zlasti v državah Afriškega roga (Kenija, Džibuti in Jemen) in Severni Afriki (Libija, Egipt in Tunizija).

Julija 2009 se je začelo delo pri pilotnem projektu za prostovoljno premestitev upravičencev do mednarodne zaščite z Malte v druge države članice ob finančni podpori Evropskega sklada za begunce, ki je leta 2009 podprl tudi premestitev 95 upravičencev do mednarodne zaščite z Malte v Francijo. Skupno deset držav članic (DE, FR, LU, HU, PL, PT, RO, SI, SK, UK) je pristalo na premestitev upravičencev do mednarodne zaščite z Malte.

Nacionalna raven: večina držav članic je do začetka obdobja poročanja že prenesla instrumente prve faze pravnega reda na področju azila, čeprav so nekatere priglasile ukrepe za prenos leta 2009, in sicer z veliko zamudo. Glavne dejavnosti, o katerih so poročale, so bile preselitve in sodelovanje v praksi. Nekatere netradicionalne države članice preselitve so ponudile preselitev (BE, PT), medtem ko sta vsaj dve državi članici (RO, SK) začasno gostili begunce, ki so bili nato preseljeni drugam.

Nekatere države članice (NL, UK) so s praktičnim sodelovanjem, kot sta usposabljanje in napotitev uradnikov, pomagale Malti in Grčiji. Več držav članic (BE, CZ, DE, FR, NL, AT, SE, UK) si je še naprej prizadevalo za oblikovanje evropskega programa usposabljanja na področju azila.

Ocena: države članice si prizadevajo za izpolnitev vseh z azilom povezanih zavez iz pakta. Medtem ko je bil dosežen velik napredek pri ustanovitvi EASO, ki bo začel delovati leta 2010, in preselitvah, saj vedno več držav članic kaže zanimanje, pa so razprave o spremembi instrumentov prve faze težavne in le počasi napredujejo. Večina držav članic ni pokazala veliko zanimanja za solidarnostne ukrepe v obliki premestitev upravičencev do mednarodne zaščite znotraj EU.

Priporočila: Svet in Parlament bi si morala v sedanjih zakonodajnih razpravah dodatno prizadevati za **vztrajanje pri svoji zavezi za skupni evropski azilni sistem, ki bo ponujal višjo stopnjo zaščite in višje standarde**.

Vse zainteresirane strani bi morale zagotoviti popolno podporo za **hiter začetek dejavnosti EASO**.

V skladu z načelom solidarnosti in pravične delitve odgovornosti (člen 80 PDEU), uvedenim z Lizbonsko pogodbo, bi več držav članic moralo okrepiti prizadevanje za **pomoč državam članicam, v katerih je pritisk na azilne sisteme največji**, tako da bodo sprejele premestitev upravičencev do mednarodne zaščite ali drugače, na primer z zagotavljanjem tehnične pomoči.

2.5. Globalni pristop k migracijam

Glavna zaveza: *vzpostaviti vsestransko partnerstvo z državami izvora in tranzitnimi državami, ki bo spodbujalo sinergije med migracijami in razvojem.*

Raven EU: instrumenti globalnega pristopa so se nadalje razvijali na podlagi sporočila Komisije iz leta 2008 z naslovom Krepitev globalnega pristopa k vprašanju migracij, v katerem je bilo predlagano izboljšanje usklajevanja, skladnosti in dopolnjevanja. EU je poleg sedanjih partnerstev za mobilnost z Republiko Moldavijo (sodeluje 15 držav članic) in Zelenortskimi otoki (pet držav članic) novembra 2009 podpisala partnerstvo za mobilnost z Gruzijo (16 držav članic). Septembra 2009 sta bili pilotni partnerstvi za mobilnost ocenjeni v

delovnem dokumentu služb Komisije. Glavni elementi ocene so bili navedeni v sklepih Sveta iz decembra 2009. Uporabljeni so bili tudi drugi instrumenti, kot so misije za migracije, opravljene v Gruziji, Tanzaniji, Belorusiji in Keniji. Dokončani so bili migracijski profili v 10 državah Zahodne Afrike in 17 državah Vzhodne in Jugovzhodne Evrope, ter profili, priloženi državnim strateškim dokumentom držav AKP. V Etiopiji je bila vzpostavljena platforma za sodelovanje.

Sklepi Evropskega sveta iz junija in oktobra 2009 o Sredozemlju so bili uspešno izvedeni. Kar zadeva Turčijo, so se pogajanja o sporazumu o ponovnem sprejemu, ki so zastala, znova začela, Frontex pa je dosegel napredek pri pogajanjih o delovnem dogovoru. Komisija je z Libijo nadaljevala pogajanja o okvirnem sporazumu EU-Libija, ki vsebuje člen o migracijah, ter razvijala dialog in sodelovanje.

Komisija je glede Afrike podprla ukrepe v okviru partnerstva med EU in Afriko na področju migracij, mobilnosti in zaposlovanja, na regionalni ravni pa v okviru programa sodelovanja Rabat/Pariz. Komisija je v Vzhodni Evropi podprla ministrsko konferenco v Pragi, ki je bila aprila 2009, in nadaljnji projekt graditve migracijskih partnerstev. EU je v drugih regijah začela strukturiran dialog o migracijah z latinskoameriškimi in karibskimi državami ter se srečala z ASEM in Indijo. S tematskim programom so se financirali projekti o begu možganov, krožni migraciji, zakoniti in nezakoniti migraciji, sodelovanju diaspore pri razvoju in nakazilih. Načrtovalo se je tudi financiranje v okviru geografskih instrumentov za dejavnosti, povezane z migracijo.

Komisija je v sporočilu iz septembra 2009 poudarila potrebo po skladnosti migracijske in razvojne politike, kot je storil Svet v sklepih iz novembra 2009.

Nacionalna raven: države članice so poročale o velikem zanimanju za boljšo sinergijo (to je povezave) med migracijskimi politikami in zunanjimi odnosi, zlasti z državami na migracijskih poteh proti Evropi. Države članice poročajo, da so veliko prispevale h globalnemu pristopu s sodelovanjem v partnerstvih za mobilnost, misijami za migracije, začetkom projekta graditve migracijskih partnerstev in napredkom platforme za sodelovanje v Etiopiji. Posamezne države članice so se dogovorile o dvostranskih sporazumih o migracijskih vprašanjih z Marokom, Rusijo, Gruzijo, Ukrajino, Kongom, Burundijem, Malavijem, Libijo, Albanijo in Zelenortskimi otoki. Nekatere države članice so sprejele srednjeročno strategijo razvojnega sodelovanja, ki vključuje razvoj, povezan z migracijo. Kar zadeva posebne teme, obstajajo programi o preglednosti na področju nakazil in preprečevanju „bega možganov“ z etičnim zaposlovanjem zdravstvenega osebja iz držav v razvoju.

Ocena: pri dialogu s tretjimi državami o migraciji je bil dosežen velik napredek. Vendar je treba različne dialoge racionalizirati, sinergije med migracijo in razvojem pa okrepiti. Sodelovanje v okviru tematskega programa je treba okrepiti z geografskimi instrumenti EU in prispevki držav članic, saj bi moralo sodelovanje na področju migracij in razvoja zdaj preseči pilotne primere. Spodbujanje migracijskih profilov, ključnega instrumenta migracijske politike, ki temelji na dokazih, je bilo uspešno. Instrumente globalnega pristopa je treba sistematizirati in uskladiti z dejavnim sodelovanjem vseh akterjev, da se zagotovijo boljše usklajevanje, skladnost in sinergije.

Priporočila: EU bi morala ob nadaljnji podpori držav članic **še naprej razvijati in usklajevati globalni pristop k migracijam** na podlagi stockholmskega programa, in sicer tako, da strateško, sistematično in na podlagi dokazov uporablja vse instrumente tega pristopa,

racionalizira dialoge in krepi operativno sodelovanje. Tri področja (zakonito migracijo, nezakonito migracijo, migracijo in razvoj) je treba bolje uravnotežiti.

Poudarek bi moral ostati na sodelovanju z ustreznimi državami izvora in tranzitnimi državami v Afriki ter Vzhodni in Jugovzhodni Evropi. Spodbujati je treba tudi dialog in sodelovanje z azijskimi državami, npr. Indijo in Kitajsko, ter latinskoameriškimi in karibskimi državami.

3. UČINKI GOSPODARSKE KRIZE

Priseljevanje iz tretjih držav je prispevalo k rasti v številnih državah članicah. Upad gospodarske rasti pa prinaša nove izzive, čeprav je njegove učinke na migracijske tokove težko oceniti. V dveh tretjinah držav članic je gospodarska kriza vplivala na migracijske tokove, kar se kaže predvsem v manjšem povpraševanju po tujih delavcih.

Migranti so med tistimi, ki jih je kriza najbolj prizadela. Njen učinek se vseeno zelo razlikuje, zlasti po sektorjih (najhuje so prizadeti gradbeništvo, proizvodna industrija, turizem in finančne storitve), stopnji izobrazbe in poklicnih kvalifikacijah. Stopnja brezposelnosti oseb, ki niso državljani EU, se je s 13,6 % v tretjem četrtletju leta 2008 zvišala na 18,9 % v tretjem četrtletju leta 2009, kar je več kot pri državljanih (s 6,4 % na 8,4 %), vendar podobno kot pri delavcih iz drugih držav članic (z 8,6 % na 12 %).

Tokovi nakazil v države v razvoju so se zmanjšali – s 338 milijard USD leta 2008 glede na podatke Svetovne banke na 317 milijard USD, kakršne so ocene za leto 2009. Podpora EU je bila osredotočena na države v razvoju, ki jih je kriza najbolj prizadela.

EU se je odločno odzvala na posledice krize. Številni splošni ukrepi, kot so svežnji ukrepov za oživitev gospodarstva in posegi na trgu dela z ustvarjanjem delovnih mest, so koristili državljanom EU in migrantom.

Gospodarstvo že okreva. Čeprav bo gospodarska kriza kratkoročno omilila pomanjkanje delovne sile in poklicne usposobljenosti, pa bo dobro organizirana politika zakonitega priseljevanja dolgoročno še naprej imela pomembno vlogo pri odpravljanju pomanjkanja delovne sile in spopadanju z demografskimi izzivi (število aktivnega prebivalstva EU se bo začelo zmanjševati v letih 2013–2014). Preveč omejevalna politika bi namreč lahko poslabšala posledice krize, ker bi povzročila večje pomanjkanje delovne sile. V zvezi s tem je treba ustrezno upoštevati načelo dajanja prednosti državljanom Unije in zadevne prehodne določbe novjših aktov o pristopu.

Priporočila: EU in države članice bi morale **povečati koristi delovne migracije kot pomembnega instrumenta za odpravljanje pomanjkanja na trgu dela kot dela strategije Evropa 2020.**

EU bi morala **gospodarsko krizo reševati skupaj s tretjimi državami**, ki so jih dolgoročni učinki krize posebej prizadeli.

4. METODOLOGIJA

Komisija je z uporabo „metodologije za spremljanje“, opisane v sporočilu Komisije iz junija 2009⁶, sestavila to poročilo na podlagi prispevkov držav članic in drugih informacij, zlasti iz poročil nacionalnih kontaktnih točk Evropske migracijske mreže (EMM). Drugo letno poročilo, ki bo predstavljeno leta 2011, bo pokrivalo tudi stockholmski program in akcijski načrt v zvezi s priseljevanjem in azilom.

Priporočilo: države članice bi morale za naslednje poročilo Komisiji še naprej predložiti politično poročilo, vendar **bi morale biti pomembne informacije o dejstvih predložene v poročilih nacionalnih kontaktnih točk EMM.**

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Na nacionalni ravni in ravni EU je bil dosežen napredek pri razvoju politik na področju priseljevanja in azila v skladu s paktom. Prva generacija instrumentov celovite migracijske politike EU je zdaj vzpostavljena: zakonodaja, štirje skladi, agencije in mreže ter sporazumi s tretjimi državami. Te instrumente je treba izvajati v celoti, jih čim bolj uporabljati in oceniti.⁷ Še naprej je treba razvijati nekatere okvire politik, kot sta načrt politike zakonitega priseljevanja in globalni pristop.

Komisija je na nekaterih področjih predstavila predloge za nadgraditev prve generacije instrumentov z oblikovanjem skupnega evropskega azilnega sistema in nadgraditvijo Frontexa. Komisija spodbuja Evropski parlament in Svet, naj dosežeta soglasje o velikopoteznih zakonodajnih aktih.

Nadaljnji razvoj migracijske politike EU je vseeno potreben, kot je priznано v stockholmskem programu. Strategija Evropa 2020 zahteva celovito politiko glede delovne migracije in boljšo integracijo migrantov, tudi na delovnem mestu. V priporočilih v tem poročilu so opredeljene prednostne naloge za prihodnje leto. Nadaljnjo spodbudo bodo dali tudi spremembe na podlagi Lizbonske pogodbe, zlasti okrepljena vloga Evropskega parlamenta, in akcijski načrt izvajanja stockholmskega programa⁸.

⁶ COM(2009) 266.

⁷ Komisija bo leta 2010 predstavila sporočilo o ocenjevanju politik na področju pravosodja, svobode in varnosti.

⁸ Zagotavljanje območja svobode, varnosti in pravice za državljane Evrope, COM(2010) 171.

Priloga: Statistični povzetek

Demografske napovedi EU⁹

- Število prebivalstva EU-27 naj bi se po napovedih s 495,4 milijona leta 2008 povečalo na 520,7 milijona leta 2035, leta 2060 pa naj bi se nato zmanjšalo na 505,7 milijona. Medtem ko so bile leta 2008 štiri delovno sposobne osebe (15–64 let) za vsako osebo, staro 65 let ali več, naj bi bilo po pričakovanjih to razmerje leta 2060 dva proti ena.

Migracija in integracija

- 1. januarja 2003 je bilo v EU-25 16,2 milijona državljanov tretjih držav (DTD), to je 3,6 % prebivalstva. Pet let pozneje, 1. januarja 2008, je bilo v EU-27 19 milijonov DTD, to je 3,9 % prebivalstva EU-27 (4,15 % prebivalstva EU-25).
- Med DTD je bilo leta 2008 največ Turkov, Maročanov in Albancev.
- Leta 2008 je bilo v EU izdanih 1,62 milijona prvih dovoljenj za prebivanje¹⁰. 35 % jih je bilo izdanih za družinsko migracijo, 33 % za plačano zaposlitev, 14 % za študij, preostala pa iz različnih razlogov (v zvezi z zaščito, prebivanjem brez pravice do dela itd.).
- Kot je prikazano v preglednici, je bila stopnja brezposelnosti državljanov, ki so želeli delati v svoji državi članici, nižja od stopnje brezposelnosti DTD. Čeprav je sedanja gospodarska kriza prizadela obe skupini delavcev, so bili DTD huje prizadeti: stopnja brezposelnosti državljanov se je povečala za 31 %, medtem ko se je stopnja brezposelnosti DTD med tretjim četrtletjem leta 2008 (3Q2008) in tretjim četrtletjem leta 2009 (3Q2009) povečala za 39 %.

		3Q2007	3Q2008	3Q2009
Državljeni EU	Državljeni	6,6 %	6,4 %	8,4 %
	Drugi državljani EU	7,7 %	8,6 %	12 %
Državljeni tretjih držav (DTD)		13,4 %	13,6 %	18,9 %

Nezakonito priseljevanje in vračanje

- Leta 2008 je bilo v EU-27 prijetih približno 609 000 nezakonito prebivajočih DTD (leta 2003 jih je bilo v EU-25 425 000). Države članice so izdale približno 608 000 odločb o vrnitvi. Izvedenih vrnitev je bilo veliko manj, in sicer približno 241 000 (leta 2003 245 000 v EU-25).
- V okviru projekta Clandestino¹¹ je bilo število nezakonito prebivajočih oseb leta 2008 ocenjeno na od 1,8 do 3,3 milijona v EU-15 (zmanjšanje s 3,1–5,3 milijona iz leta 2002).

Azil

⁹ Eurostat, *Statistics in focus* 72/2008.

¹⁰ Brez LU in UK.

¹¹ Raziskovalni projekt, ki se financira iz 6. okvirnega programa.

- Države članice so leta 2008 evidentirale nekaj več kot 240 000 prosilcev za azil, kar je 6 % več v primerjavi z letom 2007. Predhodni podatki kažejo, da je število prošelj za azil leta 2009 ostalo na enaki ravni kot leta 2008, vendar se v tej navidezni stabilnosti skrivajo velike razlike na nacionalni ravni: število prošelj v sredozemskih državah članicah (EL, ES, IT, CY, MT) se je zmanjšalo, medtem ko se je zelo povečalo v DK (59 %), HU (50 %), PL in FI (47 %), BE (40 %), DE (25 %), AT (23 %) in FR (19 %). Poleg tega se v skupnem številu prošelj za azil skrivajo občutne razlike med državami članicami, kadar so podatki izraženi v deležu prebivalstva.
- Leta 2009 je največ prosilcev za azil v EU imelo državljanstvo naslednjih držav (v tem vrstnem redu): Afganistana, Somalije, Rusije, Iraka in Srbije (skupaj s Kosovom). Število prosilcev iz Iraka se je zmanjšalo za 36 % v primerjavi z letom 2008, medtem ko se je za več kot 30 % povečalo število prosilcev iz Afganistana in Srbije.
- Več kot 65 000 prosilcev za azil je leta 2008 dobilo status mednarodne zaščite v EU. Ta status je bil odobren v skoraj 24 % odločb, izdanih v postopkih na prvi stopnji. Poleg tega je skoraj 11 000 oseb dobilo dovoljenje za prebivanje iz humanitarnih razlogov.
- 4 886 beguncev je bilo v EU preseljenih iz tretjih držav.
-