



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.5.2011
KOM(2011) 291 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

Årsrapport om invandring och asyl (2010)_

{SEK(2011) 620 slutlig}

I. INLEDNING

En av EU:s grundläggande politiska målsättningar är att utveckla en framsynt och heltäckande europeisk migrationspolitik som bygger på solidaritet och ansvarstagande¹.

Den 4 maj lade kommissionen fram ett meddelande om migration². Syftet med det meddelandet var att placera in både befintliga och kommande politiska förslag i ett ramverk som beaktar alla aspekter och tillåter EU och dess medlemsstater att hantera asyl, migration och rörlighet för tredjelandsmedborgare på ett heltäckande och sammanhängande sätt.

Föreliggande årsrapport läggs fram enligt den begäran som Europeiska rådet gjorde 2008 i samband med antagandet av pakten för invandring och asyl³. I rapporten behandlas vad som hänt under 2010 vad gäller genomförandet på både unionell och nationell nivå av pakten och relevanta prioriteringar i Stockholmsprogrammet från 2009⁴. Den har utarbetats på grundval av material och andra uppgifter från medlemsstaterna, främst rapporter från de nationella kontaktpunkterna inom det europeiska migrationsnätverket.

I rapporten sammanfattas och bedöms utvecklingen på unionell och nationell nivå⁵, och vidare lämnas rekommendationer för framtida åtgärder.

II. INRESA OCH BOSÄTTNING I EU

Människor kommer till Europa på olika sätt och av olika skäl. De kanaler som tredjelandsmedborgare använder för att resa in i EU inverkar direkt på vilka rättigheter de åtnjuter, särskilt vad gäller tillgången till arbetsmarknaden. Migranter som bor lagligen i EU behöver dock oavsett sin särskilda rättsliga ställning integreras i sina värdsamhällen och detta är ett gemensamt ansvar för migranterna och det samhälle dit de har anlänt.

1. Laglig invandring – ett lagligt sätt måste finnas att resa in i EU

1.1 Demografiska utmaningar och arbetskraftsbrist

EU:s befolkning beräknas stiga från nära 501 miljoner år 2010 till 520,7 miljoner år 2035 för att sedan sjunka till 505,7 miljoner år 2060. Medan det år 2010 fanns 3,5 personer i arbetsför ålder (20–64 år) per person i åldern 65 eller över, förväntas förhållandet år 2060 att vara 1,7:1⁶.

Migration är den *huvudsakliga drivkraften i den demografiska förändringen* i EU. År 2009 låg nettomigrationen till EU på 857 000, dvs. 63 % av den sammanlagda befolkningsökningen.

Den 1 januari 2003 var *antalet tredjelandsmedborgare* i de 25 EU-länderna 16,2 miljoner, dvs. 3,6 % av befolkningen. Enligt en uppdelning av befolkningen efter medborgarskap i EU-

¹ Stockholmsprogrammet, 2.12.2009, Europeiska unionens råd 17024/09.

² KOM(2011) 248/3.

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

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

⁵ Fler detaljer finns i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

⁶ Alla uppgifter härrör från Eurostat, såvida inte annat anges.

27 2010 var 20,1 miljoner medborgare i ett land utanför EU (4 % av den sammanlagda befolkningen).

De största grupperna av tredjelandsmedborgare i EU är turkar, marockaner och albaner.

År 2009 skaffade sig fler än 770 000 personer *medborgarskap* i en EU-medlemsstat, vilket utgör en ökning på 9 % jämfört med det genomsnittliga antalet under åren 2004–2008.

Två miljoner första *uppehållstillstånd* utfärdades i EU 2009, dvs. 8 % färre än året därförrinnan. Antalet tillstånd som utfärdades för avlönad verksamhet minskade med 28 %, vilket avspeglar verkningarna av den ekonomiska krisen. Sådana tillstånd utgjorde 24 % av det totala antalet tillstånd som utfärdades 2009, mot 27 % av familjeskäl, 22 % för studier och 27 % av olika andra skäl (skyddsrelaterade, uppehåll utan arbetstillstånd etc.).

Denna tendens avspeglas också i flödet av *penningförsändelser från utvandrare* (flöden ut ur EU). Invandrade arbetstagares penningförsändelser sjönk 2009 med 4 % jämfört med 2008⁷.

Ovanstående siffror visar att EU står inför ett strukturellt problem i den demografiska utvecklingen. Trots en arbetslöshet på nära 10 % – fler än 23 miljoner människor saknar arbete – kommer det många rapporter om brist på personer med viss kompetens. Enligt den årliga tillväxtöversynen 2010⁸ har efterfrågan på arbetskraft fortsatt att öka, och vissa arbetsgivare lyckas trots de höga arbetslöshetstalen inte hitta människor med rätt kompetens för att fylla vakanserna. För att stötta upp den ekonomiska återhämtningen och vidmakthålla Europas välfärdssystem behöver EU snarast rätta till den bristande överensstämelsen på arbetsmarknaden mellan tillgång på kompetens och efterfrågan. Detta är något som framhålls i Europa 2020-strategin, särskilt i sysselsättningsriktlinjerna och flaggskeppsmeddelandet *En agenda för ny kompetens och arbetstillfällen*. Enligt Europa 2020-strategin ska EU senast 2020 nå upp till en sysselsättningsgrad på 75 % samt skapa bättre överensstämmelse mellan de kompetenser människor skaffar sig genom utbildning och de faktiska behoven på arbetsmarknaden.

Till att börja med försöker medlemsstaterna oftast bemöta kompetensproblematiken genom att öka anställbarheten hos den *inhemska* arbetskraften via förbättrad utbildning, genom att höja sysselsättningsgraden bland kvinnor, äldre arbetstagare, arbetstagare med invandrarbakgrund och tredjelandsmedborgare som redan befinner sig lagligt i landet och likaså genom att söka arbetskraft inom unionen. Med tanke på både hur allvarlig den bristande överensstämelsen är på de europeiska arbetsmarknaderna och de oåterkalleliga demografiska förändringarna⁹, har en väl organiserad laglig invandrings- och integrationspolitik, som ligger i linje med Stockholmsprogrammet och som understöds av de nedan nämnda rättsliga EU-instrumenten, en central roll att spela för att säkra EU:s långsiktiga konkurrenskraft och ytterst också framtiden för vår sociala modell.

Invandrarnas bidrag till EU:s ekonomier har varit betydande. Under perioden 2000–2005 stod tredjelandsinvandrare för mer än en fjärdedel av den totala sysselsättningsökningen och för 21 % av den genomsnittliga BNP-tillväxten i EU-15. Denna växande andel invandrad arbetskraft arbetade både med högt kvalificerade arbeten inom de expanderande sektorerna i

⁷ Eurostat, *Statistics in focus*, 40/2010.

⁸ Tillväxtrapport, MEMO/11/11, s. 3.

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

ekonomin och med arbeten som kräver en blandning av lägre kompetenser. Det är därför oerhört viktigt att hantera migrationen på ett effektivt sätt och verka för att det stora antal invandrare som redan bor lagligt i EU verkligen deltar och integreras i arbetslivet och i våra samhällen så att vi kan uppnå sysselsättningsmålen i Europa 2020-strategin.

Inom denna ram håller kommissionen nu på att införa ett antal instrument för att se över hur kompetens och utbud matchas, som exempel kan man nämna den övergripande kompetenskartan för EU som blir tillgänglig 2012, *European Vacancy Monitor*, *European Job Mobility Bulletin*, Cedefops långsiktiga prognoser om efterfrågan på och utbud av kvalifikationer. Kommissionen avser att 2012 lägga fram en grönbok som tar upp dessa frågor.

Det är av synnerlig vikt att se till att migranter när de väl är lagligen bosatta i EU utan diskriminering bör få tillgång till arbetsmarknaden i enlighet med sin kompetens och erfarenhet och har möjlighet att till fullo delta i det socioekonomiska, politiska och kulturella livet i de samhällen de kommit till. För att uppnå målen i Europa 2020-strategin är det i detta sammanhang viktigt att erkänna förvärvade kunskaper och färdigheter och utan diskriminering ge tillgång till sociala tjänster och arbetsförmedling samt att nära samordna integrations- och inkluderingspolitiken. Det finns för närvarande inte någon överenskommen EU-metod för att bedöma specifika arbetskrafts-/kompetensbrister i medlemsstaterna och huruvida arbetstagare från tredjeländer har den kompetens och de kvalifikationer som behövs för att råda bot på dessa brister. Alla medlemsstater har inte system som gör att de (eller arbetsgivare som finns inom deras territorium) kan fastställa (framtida) kompetensbrister och/eller hur de skulle kunna besättas av lämpligt kvalificerade migranter. Typ och omfattning på (framtida) kompetensbrist varierar visserligen mellan medlemsstaterna, men det brådskande behovet att komma till rätta med den är detsamma i hela EU.

Vad beträffar hälso- och sjukvårdssektorn avser kommissionen, vilket redan aviserats i *En agenda för ny kompetens och arbetstillfällen*¹⁰, t.ex. att senast 2012 lägga fram en handlingsplan för att avhjälpa bristen på hälso- och sjukvårdspersonal i EU. Den gemensamma åtgärden om arbetskraftsplanering som aviserades i samma meddelande kommer att bidra till att ringa in arbetskrafts- och kompetensbrist inom hälso- och sjukvården i medlemsstaterna. Den roll som invandring av lämpligt kvalificerade tredjelandsmedborgare kan spela när det gäller att tillgodose dessa brister måste tas upp.

Effektiva åtgärder på detta område kommer att innebära fördelar för alla berörda parter: medlemsstaterna kommer att påverkas mindre av arbetskraftsbrist, både manliga och kvinnliga invandrare kommer att kunna förverkliga den fulla potentialen av sina färdigheter och kvalifikationer och EU kommer att skapa en attraktiv arbetsmarknad för invandrare. Kommissionen är beredd att stötta medlemsstaterna helt i detta arbete och avser att komma med olika verktyg för detta ändamål.

- *Medlemsstaterna behöver – med kommissionens fulla stöd – rätta till dagens **bristande överensstämmelse mellan arbetsmarknadens behov och tillgången på kompetens.** Centralt i sammanhanget bör vara att lösa dessa behov via en reglerad invandring av tredjelandsmedborgare med lämplig kompetens.*

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

- ***Ett bättre erkännande på EU-nivå av kompetenser och kvalifikationer*** som härrör från tredjeländer skulle innebära att människor i sitt arbetsliv fullt ut kan utnyttja sin potential. ***Mer geografiskt flexibla arbetsmarknader*** skulle ge migranterna chansen att enklare byta till arbetsgivare som eventuellt finns i andra medlemsstater. Denna typ av mobilitet bör vidmakthålla deras rättigheter till vistelse och leda till att utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden bättre anpassas till varandra.
- ***Inom ramen för Europa 2020-strategin*** bör medlemsstaterna och EU ta hänsyn till den roll invandringen skulle kunna spela för att åtgärda bristen på arbetskraft och kompetens.

1.2 EU:s rättsliga ram

På EU-nivå enades medlemsstaterna först 1999¹¹ om att införa en gemensam invandringspolitik, vilket gör detta till ett relativt nytt politikområde. Sedan Lissabonfördraget har trätt i kraft fattas beslut om migrationspolitiken inom ramen för det normala lagstiftningsförfarandet.

Effekterna av den ekonomiska krisen fortsatte år 2010 att inverka på utvecklingen av migrationspolitiken. Detta märks i lagstiftningsprocessen kring EU-förslagen som visat sig vara svår, med diskussioner om nya förslag som endast gått långsamt framåt. Detta har varit fallet sedan juli 2010 då kommissionen lade fram förslag om säsongsarbetare¹² och företagsintern överföring av personal¹³. Flera yttranden mottogs dessutom från nationella parlament där det hävdades att subsidiaritetsprincipen inte respekterades. Diskussionerna har fortsatt om det föreslagna direktivet för ett ”kombinerat tillstånd” och anställningsrelaterade rättigheter för invandrare, men Europaparlamentet och rådet har ännu inte kunnat enas.

EU behöver ett invandringssystem med flexibla inreseregler som både har gemensamma normer och villkor för inresa och uppehåll och som garanterar migranternas rättigheter. Att man når enighet om förslaget om ett ”kombinerat tillstånd” är därför av avgörande betydelse. Utan det kan lagliga migranternas rättigheter inte säkerställas på EU-nivå och dagens fragmenterade tillvägagångssätt blir kvar i fråga om administrativa formaliteter och förenklingar. Förslagen gällande säsongsarbetare och företagsintern överföring av personal är likaledes oumbärliga som grund för att ytterligare bygga ut EU:s lagstiftningsram avseende laglig migration. Direktivet om företagsintern överföring av personal kommer att hjälpa EU att utveckla en kunskapsbaserad och innovativa ekonomi, attrahera investeringar från multinationella bolag och främja vår ekonomis konkurrenskraft. Säsongsarbetardirektivet ska hjälpa till att motverka att framför allt utsatta grupper av migranter utnyttjas och ge en enkel och snabb gemensam ram för säsongsarbetare som kommer till EU för tillfälligt arbete.

Situationen när det gäller införlivandet av direktivet om EU:s blåkort är också långt ifrån tillfredsställande; det ska vara slutfört senast i juni 2011. Hittills har endast ett fåtal medlemsstater underrättat kommissionen om sina införlivandeåtgärder. Genom EU:s blåkortssystem införs ett attraktivt paket av åtgärder, t.ex. lika behandling i förhållande till nationella arbetstagare, förmånliga villkor för familjeåterförening och rörlighet inom EU för att locka hit högt kvalificerade personer till EU. Kommissionen har fortsatt utvärderingen av

¹¹ Slutatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors.

¹² KOM(2010) 379 slutlig.

¹³ KOM(2010) 378 slutlig.

införlivandet av de redan beslutade direktiven (om varaktigt bosatta personer, studerande och forskare) i syfte att lägga fram rapporter senare under 2011. Vad gäller möjligheten till familjeåterförening har en del medlemsstater upptäckt behov av att motverka vad de uppfattar som missbruk av de nationella förfarandena för familjeåterförening och har börjat förändra lagstiftningen. Efter sin rapport 2008 om familjeåterföreningsdirektivet¹⁴ avser kommissionen senast i slutet av året att utarbeta en grönbok på temat familjeåterförening.

Med tanke på vidareutvecklingen av den rättsliga ramen för laglig invandring anser kommissionen att diskussionen måste intensifieras med alla berörda aktörer, däribland arbetsmarknadens parter.

- *Medlemsstaterna måste senast i juni 2011 till fullo inlemma "blåkorts"-direktivet i sin nationella lagstiftning.*
- *Enighet om utkastet till direktiv om kombinerat tillstånd måste nås inom en snar framtid. Betydande framsteg måste uppnås i diskussionerna kring förslagen om säsonganställning och företagsintern överföring av personal under kommande månader.*
- *Utvärderingen av hur befintliga direktiv har införlivats ska fortsätta. På så sätt kan man hitta problem i genomförandet och hjälpa till att förbättra nuvarande lagstiftning eller fastställa om det finns behov av att konsolidera dagens regelverk.*

2. Asyl – att bevilja internationellt skydd och säkra solidariteten

År 2009 registrerade medlemsstaterna 266 400 asylansökningar, medan siffran 2010 låg på 257 815, en liten minskning på 3 %. Medan Polen, Italien, Ungern och Malta tog emot färre asylsökare 2010 än 2009 registrerades betydande ökning i Tyskland, Belgien och Sverige.

År 2010 var de flesta asylsökande i EU medborgare i följande länder: Afghanistan (20 580), Ryssland (18 500), Serbien (17 715, exklusive Kosovo¹⁵), Irak (15 800) och Somalia (14 350).

År 2010 fick 55 095 asylsökande skyddsstatus i EU i första instans (flykting, subsidiärt skydd eller humanitärt skydd). Skydd beviljades således i 25 % av de beslut som fattades i processer i första instans.

År 2009 vidarebosattes 7 147 flyktingar från tredjeländer inom EU. Denna siffra för 2010 var [t.o.m. tredje kvartalet] 3 848.

Lagstiftningsarbetet fortsked bara långsamt 2010 och var kantat av svårigheter på asylområdet. Medlagstiftarna samtyckte till att utvidga tillämpningsområdet för direktivet om varaktigt bosatta till att omfatta dem som tillerkänts internationellt skydd, och gjorde framsteg i fråga om Dublin- och Eurodacförordningarna samt kvalifikationsdirektivet. För att gjuta liv i de avstannade förhandlingarna om direktiven om mottagningsvillkor och asylförfaranden avser kommissionen att i juni 2011 anta ändrade förslag om dessa två instrument.

¹⁴ 2003/86/EG.

¹⁵ * Enligt definitionen i FN:s säkerhetsråds resolution nr 1244 (1999).

Antagandet år 2010 av förordningen om inrättande av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor var av stor betydelse. Kommissionen arbetar aktivt för att byrån ska kunna inleda sin verksamhet i juni i år med sikte på att utöka det praktiska samarbetet.

Solidaritet mellan medlemsstaterna måste vara en komponent i det gemensamma europeiska asylsystemet. Ett pilotprojekt för omplacering av cirka 250 personer som beviljats internationellt skydd från Malta till tio andra medlemsstater pågår och kommer att fortsätta utöver den ursprungligen planerade längden i syfte att underlätta omplacering av nyanlända migranter som är i behov av internationellt skydd.

Efter att ha lämnat in en handlingsplan till kommissionen i augusti 2010 har Grekland inlett en omfattande översyn av sitt asyl- och invandringssystem, och har fått stöd från kommissionen, medlemsstaterna, Norge, FN:s flyktingkommissariat och andra EU-partner. Asylexpertgrupper som samordnas av det europeiska stödkontoret för asylfrågor är nu stationerade där. Grekland har redan under 2010 antagit viktig ny lagstiftning och genomförandet av den pågår.

Redan befintliga regionala skyddsprogram i Tanzania och östra Europa fortsatte sitt arbete. Genomförandet av ett nytt sådant program i regionen kring Afrikas horn inleddes i september i nära samarbete med FN:s flyktingkommissariat, och arbetet fortskred med utarbetande av ett nytt program i nordöstra Afrika (Egypten, Libyen och Tunisien).

Vidarebosättning är likaledes av stor vikt i detta sammanhang. Förhandlingarna om att skapa ett gemensamt EU-program för vidarebosättning måste nå ett arbetsdugligt och positivt slutresultat. Det behövs en strategisk hållning och politisk styrning av hur vidarebosättning används.

- *Förhandlingarna kring alla lagstiftningsförslag om asyl måste slutföras före tidsfristen 2012.*
- *Den senaste tidens händelser i Medelhavsområdet och behovet att omstrukturera en del medlemsstaters asylsystem bekräftar nödvändigheten av att skapa ett **gemensamt förfarande och en enhetlig rättslig ställning på EU-nivå**. Detta för med sig **bättre EU-lagstiftning, stärkt praktiskt samarbete** som samordnas av det europeiska stödkontoret för asylfrågor, ett **konkret mångfacetterat åtagande om solidaritet och ökade investeringar i samarbetet med tredjeländer**.*
- *Enighet måste nås av Europaparlamentet och rådet om EU:s gemensamma **vidarebosättningsordning**.*
- *EU:s omplaceringspilotprojekt i samarbete med Malta, reformerna av den grekiska lagstiftningen samt det fortgående stöd som landet har fått vid genomförandet av handlingsplanen är konkreta exempel på den **kombination av ansvar och solidaritet** som behövs som **grund för det gemensamma europeiska asylsystemet**.*

3. Integration – nyckeln både för migranterna och de mottagande länderna

Integrationsfrågor har under 2010 legat högt på den politiska agendan i hela Europa. Å ena sidan ser Europas ledare alltmer vikten av att invandringspolitikerna hänger samman med integrationspolitiken och också betydelsen av lagliga migranter och de mottagande ländernas

ansträngningar att säkra migranternas ekonomiska, sociala, kulturella och politiska deltagande i samhället. Å andra sidan kan de attityder som vissa människor i Europa har gentemot invandring och integration leda till diskriminering och rasism, även om invandringsfientliga känslor ofta saknar kontakt med migrationens realiteter och dess effekter på ekonomin.

Trots alla ansträngningar stöter migranterna fortfarande på barriärer som hindrar dem från att delta i det europeiska samhällslivet. För att komma åt dessa problem bekräftade EU:s integrationsministrar vid ett möte 2010 i Zaragoza att de stod bakom slutsatserna om ”integration som en drivande kraft för utveckling och social sammanhållning”¹⁶. Kommissionen satte igång ett pilotprojekt i syfte att fastställa indikatorer som gör det möjligt att övervaka vilka resultat de integrationspolitiska åtgärderna får. Kommissionen började också utveckla så kallade europeiska moduler för att stödja nationell och lokal integrationspolitik och -praxis. Två möten med Europeiskt integrationsforum hölls och framtagningen av den europeiska webbplatsen för integration fortsatte. Den tredje handboken om integration publicerades.

De flesta medlemsstaterna har utarbetat nationella integrationsplaner och/eller inrättat rådgivande organ för integrationsfrågor. En del har ändrat sin lagstiftning för att införa tester för tredjelandsmedborgare för att kunna bedöma hur integrerade de är. Formaliseringen av nyanlända migranternas rättigheter och skyldigheter med hjälp av ett ”inrese- och integrationskontrakt” fortsatte i vissa medlemsstater. Många medlemsstater har med åtgärder för att förbättra tillgången på sysselsättning främst koncentrerat sig på undervisningen av landets språk och på att komma till rätta med stigande arbetslöshetstal bland migranterna. I de flesta medlemsstaterna fortsatte trenden att utarbeta heltäckande strategier och övervakningssystem för att följa upp resultaten.

Ytterligare ansträngningar måste till för att effektivisera integrationen. EU behöver erkänna och stödja migranternas bidrag till den ekonomiska tillväxten och samtidigt klara den sociala sammanhållningen. Bara genom att steg för steg se till att tredjelandsmedborgare som bor här lagligen verkligen integrerar sig socialt och ekonomiskt kan EU åstadkomma en bredare acceptans av migrationen, samtidigt som de europeiska grundvärderingarna främjas. Samverkan bör uppmuntras mellan målinriktade initiativ inom det migrationspolitiska sammanhanget och raden av övergripande politiska initiativ så att det politiska agerandet får en lämplig och heltäckande form. För kommissionen är en bottom-up-strategi som bygger på väl organiserad styrning på lokal/regional nivå det bästa sättet att nå detta mål. Kommissionen kommer att ge incitament och stöd till dessa insatser. Kommissionen redogör för sin integrationsvision i meddelandet om den europeiska agendan om integration av tredjelandsmedborgare och i åtföljande arbetsdokument från kommissionens avdelningar, vilka båda inom kort kommer att antas av kommissionen.

- *EU måste steg för steg se till att tredjelandsmedborgare som lagligen bor här – både män och kvinnor - **reellt integreras socialt och ekonomiskt** för att fullt ut förverkliga den potential som finns i migration, tillväxt och sammanhållning.*
- *EU kan **före**na migranternas **bidrag till den ekonomiska tillväxten med social sammanhållning**. Konkreta resultat blir bara möjliga om medlemsstaterna inlemmar frågor som rör integration och inkludering i alla relevanta politikområden. En bottom-up-*

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

strategi som bygger på ett effektivt styrningssystem på lokal/regional nivå är det bästa sättet att åstadkomma detta.

- En **proaktiv informations- och kommunikationsstrategi** bör upprättas på EU-nivå, men också nationellt och lokalt så att man kan maximera positiva uppfattningar om migrationen.

III. ÅTGÄRDER MOT OLAGLIG MIGRATION FÖR ATT UNDERLÄTTA DEN LAGLIGA MIGRATIONEN

År 2009 greps omkring 570 000 *tredjelandsmedborgare som vistades olagligt* i EU-27 (7 % färre än 2008). Medlemsstaterna återsände cirka 253 000 tredjelandsmedborgare (4,7 % fler än 2008).

År 2010 skedde 63 % (dvs. omkring 20 000) av de *olagliga gränspassagera* in i EU under tredje kvartalet vid den grekisk-turkiska landgränsen.

Effektiva åtgärder som förhindrar olaglig invandring och säkrar gränserna är en väsentlig komponent i en sammanhängande och trovärdig EU-migrationspolitik; men den måste vara rättvis och de mänskliga rättigheterna måste respekteras.

1. Instrument för att motverka olaglig migration

Två centrala rättsliga instrument har antagits de senaste åren – direktiv 2008/115/EG om återvändande av tredjelandsmedborgare och direktiv 2009/52/EG om sanktioner mot arbetsgivare. De finns nu visserligen på plats, men införlivandet av dem med medlemsstaternas lagstiftning är däremot långt ifrån tillfredsställande, särskilt när det gäller direktivet om återvändande av tredjelandsmedborgare, där tidsfristen för genomförandet löpte ut den 24 december 2010. Därför är det av stor vikt att de införlivas fullständigt och utan dröjsmål. Dessa bestämmelser – som direkt ger migranter rättigheter – kan åberopas och åberopas redan vid förfaranden vid nationella domstolar, och tillämpas direkt på nationell nivå, oavsett om nationell införlivandelagstiftning har införts.

Utökad gränskontroll och tätare samarbete med tredjeländer, bl.a. via återtagandeavtal, har redan visat sig vara effektivt, vilket framgår av rapporterna från en del medlemsstater som beskrivit avtalens avskräckande verkan och de bättre fungerande återsändningsarrangemangen. Det finns dock fortfarande utrymme för att effektivisera återtagandeavtalen på EU-nivå, vilket påpekades i kommissionens meddelande *Utvärdering av EU:s återtagandeavtal (KOM(2011)76)*. Det står också klart att det höga antalet gemensamma återsändningsflygningar som samordnats av Frontex 2010 har varit en framgång, vilket gett byrån ytterligare och ökande ekonomiska resurser. De 29 åtgärder som rådet enades om för att stärka skyddet av de yttre gränserna och bekämpa olaglig invandring håller dessutom nu på att genomföras. Kommissionen har i sitt arbetsdokument¹⁷ om förverkligandet av dessa 29 åtgärder ingående rapporterat om framstegen med avseende på varje åtgärd, med särskild tonvikt på den roll som Frontex spelat, utvecklingen av Eurosur och den pågående dialogen

¹⁷ SEK(2010) 1480 slutlig, 26.11.2010.

om migration med de viktigaste ursprungs- och transitländerna som en del av genomförandet av den övergripande strategin. Dessa åtgärder måste påskyndas och ges prioritet.

Direktivet om förebyggande och bekämpande av människohandel och skydd av offer, den av kommissionen utnämnda EU-samordnaren för kampen mot människohandel samt en webbplats om människohandel¹⁸ som startades 2010 har gett EU nya befogenheter och metoder att bekämpa denna moderna form av slaveri. I den nyantagna genomföranderapporten rörande direktiv 2004/81/EG¹⁹ om uppehållstillstånd till offer för människohandel efterlystes också ett effektivare skydd för dessa offer. Detta bör även kunna bidra till att upplösa nätverk av människosmugglare.

- *Medlemsstaterna måste **senast i juli 2011** helt införliva **direktivet om sanktioner mot arbetsgivare**, som är avgörande i bekämpningen av olaglig invandring och den lagliga invandringens trovärdighet.*
- *Medlemsstaterna måste **skärpa åtgärderna mot människohandel**, bl.a. **biståndet till offren** i enlighet med direktiv 2004/81/EG med sikte på att upplösa människosmugglarnätverken parallellt med att offrens rättigheter stärks.*
- ***Direktivet om återvändande av tredjelandsmedborgare** måste helt införlivas och genomföras av medlemsstaterna som även fortsatt bör utnyttja möjligheterna i detta direktiv att **främja frivilligt återvändande** som förstahandsalternativ.*
- *De **gemensamma återsändningsflygningarna** bör fortsätta med allt bistånd som går att få genom Europeiska återvändandefonden och Frontex samordningsinsatser. De bör också ske i närvaro av **kontrollanter som övervakar påtvingade återsändningar** såsom krävs enligt direktivet om återvändande.*
- *Medlemsstater bör systematiskt **lägga in inreseförbud i SIS** för att ett inreseförbud utfärdat enligt direktivet om återvändande ska få full verkan på EU-nivå.*

2. Effektiv gränskontroll

Kommissionen lade 2010 fram förslag om en förordning om inrättande av en mekanism för att utvärdera om Schengenregelverket tillämpas korrekt. Mot bakgrund av den senaste tidens erfarenheter måste antagandet av denna förordning prioriteras så att EU står bättre rustat att enhetligt tillämpa reglerna och vidta lämpliga åtgärder om detta inte skulle vara fallet. Utvecklingen av informationssystemet för viseringar (VIS) har fortsatt och den andra och den tredje stora testfasen av totalt fyra har genomförts. Slutlig enighet har nåtts om de tekniska specifikationerna för interaktionen mellan SIS II-systemet och de nationella systemen. Medlemsstaterna har fortsatt att i linje med färdplanen förbereda marken för inrättandet av Eurosur. Eurosur kommer gradvis att inrätta en mekanism som gör att de nationella myndigheter som sköter gränsövervakningen kan samarbeta och dela med sig av operativ information sinsemellan och med Frontex för att stärka kontrollen av Schengenområdets yttre gräns, särskilt de södra sjögränserna och de östra landgränserna, och skärpa åtgärderna mot olagliga invandring och gränsöverskridande brottslighet. Under det gångna året har kritiska

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

¹⁹ KOM(2010) 493.

situationer uppstått vid EU-gränser där man konfronterats med stora strömmar av olagliga migranter. Detta har varit och är fortsatt ett viktigt test för EU:s förmåga att reagera snabbt och effektivt, samtidigt som medlemsstater som berörs mest direkt av migrationsrörelserna har krävt stöd i en anda av solidaritet. Det Frontex har åstadkommit är nu allmänt erkänt, och det finns en omfattande enighet om att dess roll behöver uppgraderas så att denna byrå kan bli än mer effektiv.

Resultaten av samordnade åtgärder på EU-nivå för att tackla kriserna vid gränserna har varit blandade. Å ena sidan har EU och medlemsstaterna visat att de är kapabla att agera beslutsamt för att ta sig an specifika svårigheter för en medlemsstat att effektivt kontrollera sina yttre gränser. Frontex enheter för snabba ingripanden vid gränserna (Rabit) har använts för första gången efter begäran från Grekland med anledning av trycket på dess landgränser mot Turkiet. En hastig utplacering av de snabba gränsinsatsenheterna, som fick kraftfullt stöd av de deltagande medlemsstaterna, stabiliserade situationen och minskade antalet nyanlända jämfört med de toppar som noterades 2010. Malta har nyligen begärt utplacering av snabba gränsinsatsenheter till följd av situationen i södra Medelhavsområdet.

Å andra sidan är en av erfarenheterna i samband med dessa händelser att medlemsstaterna måste se till att både samarbetet och den enhetliga tillämpningen av gemenskapens regelverk blir bättre. De samordnade förebyggande EU-åtgärderna gentemot ursprungsländerna går fortfarande långsamt och är ännu svaga.

- *Europaparlamentet och rådet måste snarast godkänna den föreslagna **ändringen av Frontexförordningen** för att skapa en lämplig rättslig grund som stärker byråns verksamhet.*
- *Alla Schengenstaters **gränsövergångar bör vara lämpligt utrustade, gränsövervakningen ske på rätt sätt och gränsvakterna bör vara utbildade att använda nya IT-verktyg, i enlighet med kodexen om Schengengränserna.***
- *Den föreslagna **utvärderingsmekanismen av Schengensamarbetet** måste antas i syfte att främja ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner vad gäller en korrekt, enhetlig och konsekvent tillämpning av Schengenregelverket.*
- *Möjligheten att upprätta ett europeiskt gränsbevakningssystem bör övervägas.*
- *Lokalt Schengensamarbete måste utnyttjas till fullo så att viseringsförfarandet harmoniseras och förenklas, särskilt till förmån för bona fide-resenärer.*
- *Med sikte på ett helt tillförlitligt EU-gränskontrollsystem bör medlemsstaterna fortsätta förberedelserna inför inrättandet av **Eurosur, och undersöka huruvida det är önskvärt med ett system för in- och utresa och ett program för registrerade resenärer.***
- *För att bättre samordna kontrollerna vid de yttre gränserna kommer kommissionen under 2012 med förslag som ska **förbättra samarbetet** mellan Frontex, Europol samt nationella tull- och polismyndigheter.*

IV. ENSAMKOMMANDE BARN – EN SÄRSKILD SVÅRIGHET

Ensamkommande barn förtjänar särskild uppmärksamhet. Många av dessa barn är asylsökare och är i den egenskapen skyddade av asyllagstiftningen, men det finns också de som anländer till EU på olagligt sätt och de är de mest utsatta.

De senaste åren har de flesta medlemsstaterna upplevt en ökning av antalet ensamkommande barn, och en insikt har växt fram om att åtgärder behövs på EU-nivå. Som ett svar på detta antog kommissionen 2010 en handlingsplan för underåriga utan medföljande vuxen (2010–2014),²⁰ på vars grundval rådet i juni antog sina slutsatser²¹. I handlingsplanen presenterades en gemensam hållning för EU som bygger på principen om barnets bästa intressen och som fastställde flera huvudområden för insatser, exempelvis förebyggande åtgärder, mottagning och inringning av varaktiga lösningar. I handlingsplanen påpekades också att skyddet av underåriga utan medföljande vuxen bara kan lyckas om det finns ett närmare samarbete mellan medlemsstaterna, Europeiska stödkontoret för asylfrågor, EU-institutionerna och de berörda parterna.

Handlingsplanen håller på att genomföras. Det seminarium som hölls år 2010 under det belgiska ordförandeskapet med namnet *Unaccompanied Minors: children crossing the external borders of the EU in search of protection* utmynnade i ett antal rekommendationer som bl.a. understryker vikten av etablerade förfaranden så att det snabbt går att fastställa vid gränsen att det rör sig om ett ensamkommande barn. Enligt medlemsstaternas rapporter för 2010 förekommer variationer i antalet ensamkommande barn, allt ifrån några få upp till 6 000. Vissa medlemsstater genomförde riktade informationskampanjer i ursprungsländerna om farorna med olaglig invandring för underåriga utan medföljande vuxen. En del medlemsstater tog fram metoder för att åldersbestämma ensamkommande barn.

- ***EU och medlemsstaterna måste fortsätta att genomföra handlingsplanen för underåriga barn utan medföljande vuxen***

V. DEN EXTERNA DIMENSIONEN AV EU:S MIGRATIONS POLITIK – DEN ÖVERGRIPANDE STRATEGIN

Under 2010 har man mer och mer tillämpat verktygen i den övergripande strategin för migration globalt i syfte att utveckla den externa dimensionen av EU:s invandringspolitik. Särskilt växer intresset för partnerskapen för rörlighet. Flera medlemsstater nämnde sitt deltagande i partnerskap för rörlighet, och att de var villiga att ingå i nya partnerskap. Samarbetet har fortsatt med Moldavien, Republiken Kap Verde och Georgien inom ramen för partnerskap för rörlighet. Diskussioner om nya partnerskap för rörlighet har hållits med Armenien och Ghana. Kommissionen avser också att inleda dialoger inom en nära framtid som ska utmyнна i partnerskap för rörlighet med länderna i södra Medelhavsområdet.

Medlemsstaterna har i allt högre grad agerat i gemensamma EU-initiativ parallellt med att de fortsätter sitt bilaterala samarbete. Efter översynen av Cotonouavtalet har en migrationsdialog inletts med länderna i Afrika, Västindien och Stilla havet (AVS-länderna). AVS-ländernas övervakningscentrum för migration invigdes i oktober 2010. Inom partnerskapet mellan

²⁰ KOM(2010) 213. Det europeiska migrationsnätverket gjorde en EU-studie om ensamkommande barn (<http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>).

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

Afrika och EU för migration, rörlighet och sysselsättning antogs en ny handlingsplan för 2011–2013 vid det tredje toppmötet mellan Afrika och EU i Tripoli i november. Arbetet med Pragprocessens framtida inriktning (Att bygga migrationspartnerskap) påbörjades i slutet av 2010. Den strukturerade dialogen mellan EU och Latinamerika om migration vidareutvecklades. En plattform mellan EU och USA för samarbete om migration och flyktingfrågor skapades. Ett möte i migrationsdialogen hölls med Indien i oktober 2010. När det gäller utvidgningsprocessen är det viktigt att samarbeta intimt med kandidatländerna för att anpassa deras migrations- och asylpolitik och praxis till EU:s standarder.

Vikten av en starkare extern migrationspolitik ökar. Lissabonfördraget och den nyinrättade Europeiska utrikestjänsten skapar nya möjligheter och nödvändiggör en utredning av vilken roll den övergripande strategin för migration ska spela i det bredare sammanhanget av EU:s yttre förbindelser. Den externa dimensionen av EU:s migrationspolitik måste också avspegla den process varigenom EU skapar villkoren för modernisering av sina arbetsmarknader i linje med Europa 2020-strategin. Den övergripande strategin för migration bör därför bättre inlemma EU:s strategiska mål, både externt och internt, när det gäller migration.

- *Den externa dimensionen av EU:s migrationspolitik måste avspegla prioriteringarna för EU:s arbetsmarknad och invandringens roll, allt i linje med **Europa 2020-strategin**.*
- *Den övergripande strategin för migration måste göras till en politisk ram som är mer långsiktig, balanserad och hållbar för att kunna stötta EU:s **geografiska och tematiska prioriteringar**.*
- *Medlemsstaterna, EU:s institutioner och relevanta EU-organ kommer också att behöva samarbeta mer effektivt för att förutse och förhindra **plötsliga massiva migrationsströmmar**, med hjälp av en solid mekanism som bygger på **solidaritetsprincipen**, och även i **partnerskap med tredjeländer**.*
- *EU kommer att erbjuda sina partnerländer, särskilt i södra Medelhavsområdet, en **strukturerad dialog om migration, rörlighet och säkerhet** i syfte att upprätta **partnerskap för rörlighet**, som kommer att innefatta initiativ om laglig migration och förenklat viseringsförfarande.*