

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 6.5.2010
KOM(2010)214 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Första årsrapporten om invandring och asyl (2009)

SEK(2010) 535

1. INLEDNING

I den europeiska pakten för invandring och asyl som antogs i oktober 2008¹ gjorde Europeiska rådet fem grundläggande åtaganden om laglig invandring och integration, olaglig invandring, gränskontroller, asyl samt partnerskap med ursprungs- och transitländer (övergripande strategi för migration).

Detta är kommissionens första årsrapport om genomförandet av pakten. Den kommer att bidra till förberedelser inför Europeiska rådets årliga debatt om invandring och asylpolitik.

I avsnitt 2 sammanfattas och utvärderas utvecklingen på både EU-nivå och nationell nivå², och rekommendationer läggs fram för vart och ett av de fem områdena i pakten. Eftersom detta kommer att vara ett årligt förfarande lyfter rekommendationerna fram punkter som kommissionen anser kommer att behöva särskild uppmärksamhet under det kommande året. Åtagandena i pakten kommer också att utvecklas enligt Stockholmsprogrammet³ och dess handlingsplan.

Rapporteringsperioden är från oktober 2008 till slutet av 2009. Den ekonomiska krisen har varit en betydelsefull faktor under denna period och i avsnitt 3 granskas dess effekter på migration. I avsnitt 4 beskrivs kortfattat vilken metod som använts för utarbetandet av rapporten, och därefter följer slutsatserna. I bilagan presenteras aktuell statistik.

2. FRAMSTEG INOM PAKTENS FEM OMRÅDEN

2.1. Laglig invandring – integration

Huvudåtagande: Att organisera laglig invandring med beaktande av de prioriteringar, de behov och den mottagningskapacitet som varje medlemsstat har fastställt och främja integrering

Laglig invandring. EU-nivå: Genom antagandet av EU:s blåkortsdirektiv kommer ett inreseförfarande till EU för högkvalificerade arbetstagare att tillhandahållas. Diskussionen fortsatte om det föreslagna ramdirektivet om ett kombinerat tillstånd och rättigheter för invandrade arbetstagare. Initiativet ”Ny kompetens för nya arbetstillfällen”⁴ övervägde hur invandrade arbetstagares färdigheter kan kopplas till EU:s behov av arbetskraft. I en rapport från kommissionen kartlades möjliga problem med att införliva direktivet om familjeåterförening. Ömsesidig information utbyttes främst genom det europeiska migrationsnätverket. En utvärdering av den ömsesidiga informationsmekanismen visade emellertid att den inte uppfyllde förväntningarna.

Nationell nivå: Arbetskraftsinvandringen fortsatte att hanteras med hänsyn till arbetsmarknadens behov och med företräde för EU-medborgare. Den ekonomiska krisen minskade inflödena, men inte i alla medlemsstater. Vissa medlemsstater stramade därför åt kriterierna för inresa eller kvoter medan andra förlitade sig på flexibiliteten hos system som

¹ 14368/08 (ordförandeskapets slutsatser) och 13440/08 (pakten).

² Fler detaljer finns i följedokumentet (arbetsdokument från kommissionens avdelningar).

³ EUCO 6/09 (ordförandeskapets slutsatser) och 17024/09 (programmet).

⁴ KOM(2008) 868.

styrts av efterfrågan. Förbättringarna av förvaltningen av laglig invandring inbegrep nya politiska koncept, nya organ och förenklade förfaranden. Ändringarna av familjeåterföreningspolitiken inbegrep striktare villkor och skärpta åtgärder mot skenäktenskap.

Bedömning: I enlighet med pakten förvaltas arbetskraftsinvandring i allmänhet enligt arbetsmarknadens behov och med EU-företräde. Utvecklingen går mot att förenkla förfaranden, vilket är positivt. Det finns emellertid utrymme för att förbättra matchningen av EU:s arbetskraftsbehov med färdigheter som finns i tredjeländer.

Rekommendationer: Medlemsstaterna och kommissionen bör, i samarbete med tredjeländer, fortsätta att **förbättra matchningen av arbetssökande och arbetstillfällen och erkännandet av yrkeskvalifikationer** i enlighet med strävandena att främja en övergripande arbetskraftsinvandringspolitik under Europa 2020-strategins huvudinitiativ ”En agenda för ny kompetens och nya arbetstillfällen”. Detta kommer också att underlätta hanteringen av demografiska utmaningar.

Den strategiska planen för laglig invandring bör fullföljas:

- Medlemsstaterna bör arbeta för att **EU:s blåkort genomförs enligt tidsplanen och på ett effektivt sätt**.
- Rådet och parlamentet bör utnyttja den nya dynamik som Lissabonfördraget medför för att nå **en överenskommelse om ramdirektivet** om ett kombinerat tillstånd och grundläggande socioekonomiska rättigheter för invandrade arbetstagare.

Även i fortsättningen är det viktigt med ömsesidig information. Medlemsstaterna och kommissionen bör förbättra **rapporteringen om viktiga nationella utvecklingstendenser genom årliga rapporter om invandring och asyl**.

Integration. EU-nivå: Två nya instrument lanserades: Europeiskt integrationsforum och den interaktiva europeiska webbplatsen om integration. Åtgärder vidtogs inom de prioriterade områden som fastställts i rådets slutsatser från november 2008: att främja europeiska värderingar, att arbeta med allmänhetens syn på invandrare och laglig invandring, att utveckla europeiska moduler och att fastställa indikatorer för att utvärdera resultaten. Den tredje handboken om integration utarbetades. Närmare uppgifter finns i rapporten från 2010 års ministerkonferens om integration⁵. Rådet antog rambeslutet om rasism och främlingsfientlighet och diskussionerna fortsatte om det föreslagna ramdirektivet om förbud mot diskriminering utanför arbetslivet. I mars 2010 enades Europeiska rådet om att en bättre integration av migranter skulle göra det lättare att uppnå Europa 2020-målet om en sysselsättningsgrad på 75 procent för personer mellan 20 och 64 år.

Nationell nivå: Medlemsstaterna rapporterade ifall de hade antagit eller förberett nationell lagstiftning samt om planer eller strategier. Ett flertal medlemsstater hänvisade till mekanismerna för samråd och dialog. Viktiga policyteman var språkinläring, tillgång till arbete och åtgärder mot diskriminering. Några medlemsstater inriktade sin politik på flyktingar. Några stycken formaliserade rättigheter och skyldigheter i ett ”integreringsavtal”. Några rapporterade om strategier för att förbättra migranternas ställning genom att bevilja

⁵ SEK(2010) 357.

varaktigt uppehållstillstånd eller medborgarskap. Ett ökande antal medlemsstater omnämnde övervakning och ansträngningar för att utveckla indikatorer.

Bedömning: EU-ramen konsoliderades. Integrationspolitiken fortsatte att utvecklas på EU-nivå och nationell nivå i enlighet med EU:s gemensamma grundprinciper för integration och 2005 års gemensamma agenda för integration. Uppmärksamheten riktas både mot rättigheter (arbete, icke-diskriminering) och skyldigheter (språkinläring). En välkommen trend är att det inom EU och på nationell nivå fortsätter att utvecklas strukturer både för den allmänna politiken och för informationsutbyte och dialog.

Rekommendationer: **Arbetet med att ta fram indikatorer** för att övervaka resultaten av integrationspolitiken **bör fortfarande prioriteras.**

Arbetet med **en ny EU-agenda för migranternas integration** som ska antas år 2011 bör inledas, såsom efterlyses i Europa 2020-strategin, med hänsyn till Stockholmsprogrammet och med beaktande av att en uttrycklig rättslig grund (artikel 79.4 i EUF-fördraget) har införts genom Lissabonfördraget.

2.2. Olaglig invandring

Huvudåtagande: Att kontrollera olaglig invandring i synnerhet genom att se till att utlännningar som vistas olagligt återvänder till sitt ursprungsland eller ett transitland

EU-nivå: Två huvudinstrument antogs: direktiven om återvändande och om påföljder för arbetsgivare. Kommissionen föreslog ett instrument för att förbättra förebyggandet och bekämpandet av människohandel och för att skydda offren. Frontex utökade sina aktiviteter på området återvändande. Ansträngningarna för att ingå avtal om återtagande fortsatte: ett avtal med Pakistan undertecknades, förhandlingarna fortskred med Marocko och återupptogs med Turkiet (se avsnitt 2.5), förhandlingsdirektiv för Georgien och Kap Verde antogs. Förhandlingarna om ett antal partnerskaps- och samarbetsavtal fortsatte. Återtagandeaftalens effektivitet övervakas regelbundet i gemensamma återtagandekommittéer. Bekämpandet av olaglig invandring utgjorde en huvudkomponent i partnerskapen för rörlighet (se avsnitt 2.5).

Nationell nivå: Arbetet med att införliva direktivet om återvändande började. I flera medlemsstater vidtogs åtgärder för att främja frivillig avresa. En striktare politik för påtvingat återvändande och en högre verkställighetsgrad ansågs emellanåt leda till en minskning av olaglig invandring. Vissa medlemsstater pekade på ett stort antal migranter som vistas olagligt och tillfälligt inte kan avvisas och slog fast att det bör vidtas åtgärder för att finna lösningar. De gemensamma återvändandeflygen fick ett betydande stöd. Flera medlemsstater rapporterade att åtgärder vidtagits för att bekämpa människohandel. Ett flertal medlemsstater rapporterade om ansträngningar för att ingå bilaterala avtal om återtagande och betonade betydelsen av samarbete med tredjeländer på EU-nivå, förutsatt att det omfattas av lämpligt samråd. Enskilda medlemsstater nämnde legaliseringsåtgärder som de har vidtagit, några andra strävade efter att undvika sådana åtgärder eller att anpassa dem till återvändandepolitiken. Några medlemsstater rapporterade om mekanismer för att förebygga missbruk av lagliga migrationssystem och fri rörlighet, t.ex. genom att förbättra samordningen mellan olika delar av den nationella administrationen.

Bedömning: Återvändandepolitiken och avtal om återtagande stod i centrum för uppmärksamheten. Frivillig avresa förefaller ha blivit det alternativ som föredras vid återvändande, i enlighet med direktivet om återvändande. Å andra sidan antar flera

medlemsstater även en mer strikt politik om påtvingat återvändande och hänvisar till den avskräckande effekten. Flera medlemsstater rapporterade om positiva erfarenheter med gemensamma återvändandeflyg som samordnades av Frontex. Det är nödvändigt att samarbeta med ursprungs- och transitländer avseende strategier mot olaglig invandring. Förekomsten av ett stort antal migranter som vistas olagligt och som tillfälligt inte kan avvisas förtjänar fortsatt uppmärksamhet. Beträffande legaliseringsåtgärder verkar det inte finnas någon enhetlig åsikt bland medlemsstaterna om hur de ska användas för att bekämpa olaglig invandring.

Rekommendationer: Medlemsstaterna bör fästa särskild uppmärksamhet vid att **direktiven om återvändande och om påföljder för arbetsgivare genomförs fullständigt och enligt tidsplanen.**

Medlemsstaterna bör **öka antalet och effektiviteten av kontroller** på arbetsplatser inom de sektorer där det finns en särskild risk för att arbetstagare som vistas olagligt utnyttjas.

Medlemsstaterna bör utnyttja den möjlighet som skapats genom direktivet om återvändande att **främja frivillig avresa** och använda återvändandefonden.

Gemensamma återvändandeflyg bör främjas ytterligare genom att återvändandefonden och samordning genom Frontex utnyttjas till fullo.

Att beakta olika tillvägagångssätt, **utbyta information och övervaka nationella regleringsåtgärder** bör gynnas i enlighet med rekommendationerna i pakten.

Ytterligare ansträngningar bör göras för att **förhandla om och ingå avtal om återtagande** med viktiga tredjeländer.

Eftersom det finns ett stort antal migranter som vistas olagligt och tillfälligt inte kan avvisas kommer kommissionen att utföra en studie om hur de behandlas. Det främsta målet ska dock vara att genomföra återvändande (avsluta olaglig vistelse) snarast möjligt.

EU och medlemsstaterna bör se till att de åtgärder som syftar till att få bättre kontroll över migrationen beaktar **grundläggande rättigheter och barnens rättigheter** fullt ut i enlighet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och FN-konventionen om barnens rättigheter.

2.3. Gränskontroll

Huvudåtagande: Att öka gränskontrollernas effektivitet

EU-nivå: Förberedande arbete genomfördes med anledning av det nya (februari 2010) förslaget att bygga ut Frontex och förslaget till ett EU-system för in- och utresa samt EU:s program för registrerade resenärer. Tekniska problem som försenat informationssystemet för viseringar (VIS) åtgärdades. Diskussioner om en förbättrad utvärderingsmekanism för Schengen som föreslagits av kommissionen ägde rum. De gemensamma konsulära anvisningarna ändrades för att tillhandahålla en rättslig ram för ett förbättrat samarbete mellan medlemsstaternas konsulat, och genomförandeåtgärder förbereddes. I syfte att hantera blandade migrationsströmmar gemensamt ägde förstärkt internationellt samarbete rum i synnerhet med Turkiet och Libyen (se avsnitt 2.5).

Nationell nivå: Alla medlemsstater rapporterade om ansträngningar att införa eller bibehålla förstärkta gränskontrollmekanismer – med stöd av fonden för de yttre gränserna i förekommande fall. Flera vidtog åtgärder för att främja ett bättre samarbete mellan migrations-, gräns- och polismyndigheter. Medlemsstaterna rapporterade om sitt aktiva deltagande i Frontex-aktiviteter. Många uttryckte sitt stöd för att utvidga Frontex roll. Flera medlemsstater nämnde ett intensifierat samarbete om gränskontroll med tredjeländer. Förberedelser inför VIS genomfördes; flera medlemsstater underströk behovet att ta itu med de återstående hindren så snart som möjligt. Några medlemsstater hade för avsikt att främja den roll som sambandsmännen för invandring har vid visumtjänster och det gavs aktivt stöd för samarbete mellan konsulat på lokal nivå. Ett antal medlemsstater genomförde projekt med program för registrerade resenärer och system för in- och utresa.

Bedömning: Alla medlemsstater tog åtagandet att säkerställa en effektivare kontroll av yttre gränser på allvar. Betydelsefulla ansträngningar gjordes vilket inbegrep utnyttjande av modern teknik. Nyttan av finansiering från fonden för de yttre gränserna omnämndes ofta. Det finns ett utbrett stöd för och deltagande i Frontex-aktiviteter. Ett flertal följde uppmaningen att stärka det konsulära samarbetet. Flera medlemsstater – i synnerhet vid EU:s östra och södra gränser – intensifierade samarbetet om gränskontroll med tredjeländer. De tekniska problemen och den påföljande förseningen av VIS beklagades av flera medlemsstater och några uttryckte tvivel när det gäller en vidareutveckling av storskaliga IT-system (såsom EU-systemet för in- och utresa) i nuläget. Åtagandet att förbättra processen för utvärdering av Schengen kunde ännu inte följas upp.

Rekommendationer: Medlemsstaterna och kommissionen bör **på bästa sätt utnyttja och säkerställa en riktig tillämpning av de huvudsakliga rättsliga instrumenten** (kodexen om gränspassage, kodexen för viseringar, som upphäver de gemensamma konsulära anvisningarna, Frontexförfordningen, VIS, fonden för de yttre gränserna) och vidta nödvändiga genomförandeåtgärder.

Där det finns ett utbrett stöd för ytterligare harmonisering (såsom **att utvidga Frontex roll** som föreslagits av kommissionen eller att ändra vissa bestämmelser i existerande lagstiftning) bör man i diskussionerna om lagstiftningen sträva efter att stå fast vid åtagandena i pakten att mobilisera alla tillgängliga resurser för att säkerställa en effektivare gränskontroll och ge Frontex resurser att fullgöra sitt uppdrag.

Schengensamarbetet har varit mycket framgångsrikt och **utvärderingen av Schengenprocessen är en unik mekanism som bör bibehållas och stärkas i enlighet med bestämmelserna i fördraget**. Denna mekanism måste bygga på tillit mellan alla inblandade och på en tydlig kompetensfördelning. När Lissabonfördraget nu har trätt i kraft kommer kommissionen att lägga fram ett nytt förslag inom kort. För att uppnå resultat kommer det att krävas flexibilitet från alla EU-institutioners sida och att de rättsliga realiteterna erkänns.

2.4. Asylfrågor

Huvudåtagande: Att bygga ett Europa för asylsökande

EU-nivå: Kommissionen lade fram alla förslag till lagstiftning som var nödvändiga enligt pakten och några andra som följde av den strategiska planen för laglig invandring från juni 2008. I synnerhet ändringarna av direktivet om asyلفörfaranden och skyddsdirektivet syftar till att skapa ett enda ansökningsförfarande och en enhetlig status i enlighet med pakten och förväntas förbättra överensstämmelsen mellan EU:s asylinstrument. Dessa ändringar borde

förenkla, rationalisera och konsolidera materiella skyddsstandarder och skyddsstandarder av förfarandekaraktär över hela EU och leda till mer stabila beslut i första instans som därigenom förebygger missbruk och förbättrar effektiviteten i asylförfarandet.

Det föreslogs också ändringar i Dublin- och Eurodacförordningarna och i direktivet om mottagningsvillkor, och det fanns förslag om ett gemensamt EU-program för vidarebosättning och ett europeiskt stödkontor för samarbete i asylfrågor för att underlätta, samordna och stärka praktiskt samarbete. Rådet och parlamentet nådde en politisk överenskommelse om det europeiska stödkontoret för samarbete i asylfrågor i november 2009.

Andra åtgärder än lagstiftning vidtogs också. En extern utvärdering av regionala skyddsprogram ledde till slutsatsen att de är en första mekanism, och en framgångsrik sådan, för att tillhandahålla mer skydd för flyktingar nära ursprungsregionerna, men att deras inverkan har varit begränsad på grund av begränsad flexibilitet, finansiering, synlighet och samordning med EU:s övriga humanitära politik och utvecklingspolitik samt otillräckligt engagemang från tredjeländers sida. Beslut har fattats om att förbättra och utvidga dessa program, i synnerhet i Afrikas horn (Kenya, Djibouti, Jemen) och i norra Afrika (Libyen, Egypten, Tunisien).

Sedan juli 2009 har arbete pågått med ett pilotprojekt för att frivilligt omplacera personer som beviljats internationellt skydd från Malta till andra medlemsstater med ekonomiskt stöd från Europeiska flyktingfonden, som år 2009 även stödde en omplacering av 95 personer som beviljats internationellt skydd från Malta till Frankrike. Sammanlagt tio medlemsstater – Tyskland, Frankrike, Luxemburg, Ungern, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien och Förenade kungariket – gick med på att ta emot personer som beviljats internationellt skydd och som omplacerades från Malta.

Nationell nivå: I början av rapporteringsperioden hade de flesta medlemsstater redan införlivat instrumenten för asylregelverkets första etapp, trots att några anmälde införlivningsåtgärder under 2009, vilket innebar en avsevärd försening. De huvudaktiviteter som rapporterades var vidarebosättnings- och praktiska samarbetsaktiviteter. Några icke-traditionella medlemsstater för vidarebosättning erbjöd det (Belgien, Portugal) medan åtminstone två medlemsstater (Rumänien, Slovakien) tillfälligt tog emot flyktingar som skulle vidarebosättas någon annanstans.

Malta och Grekland fick stöd av några medlemsstater (Nederländerna, Förenade kungariket) genom praktiskt samarbete såsom utbildning och utstationering av tjänstemän. Ett flertal medlemsstater (Belgien, Tjeckien, Tyskland, Frankrike, Nederländerna, Österrike, Sverige, Förenade kungariket) fortsatte sitt arbete med att skapa ett europeiskt asylcurriculum.

Bedömning: Det pågår åtgärder för att genomföra alla asylrelaterade åtaganden i pakten. Framsteg har gjorts med att inrätta det europeiska stödkontoret för samarbete i asylfrågor som kommer att inleda sin verksamhet år 2010, och med återflyttning, där allt fler medlemsstater har visat intresse. Däremot är diskussionerna om att ändra instrumenten för den första etappen svåra och fortskrider långsamt. Majoriteten av medlemsstaterna har inte visat något större intresse för solidaritetsåtgärder som skulle innebära att personer som beviljats internationellt skydd omplacerades inom EU.

<u>Rekommendationer:</u> Rådet och parlamentet bör göra ytterligare ansträngningar i de pågående diskussionerna om lagstiftningen för att stå fast vid åtagandet om ett gemensamt europeiskt asylsystem som erbjuder bättre skydd och standarder.

Alla berörda parter bör ge sitt fulla stöd så att **det europeiska stödkontoret för samarbete i asylfrågor snabbt kan inleda sin verksamhet.**

Fler medlemsstater bör anstränga sig mer för att **stödja de medlemsstater som påverkas mest av asyltrycket** genom att acceptera att omplacera personer som beviljats internationellt skydd eller på andra sätt, t.ex. genom att erbjuda tekniskt stöd i enlighet med principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning (artikel 80 i EUF-fördraget) som införts genom Lissabonfördraget.

2.5. Övergripande strategi för migration

Huvudåtagande: Att skapa ett globalt partnerskap med ursprungs- och transitländerna för att främja synergier mellan migration och utveckling

EU-nivå: Genom att bygga på kommissionens meddelande från 2008 *Stärkning av den övergripande strategin för migration* i vilket föreslogs bättre samordning, konsekvens och synergi har den övergripande strategins verktyg utvecklats ytterligare. Utöver pågående partnerskap för rörlighet med Moldavien (15 medlemsstater deltar) och Kap Verde (fem medlemsstater) undertecknade EU ett partnerskap för rörlighet med Georgien (16 medlemsstater). I ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar från september 2009 utvärderades dessa pilotpartnerskap för rörlighet. De viktigaste resultaten av utvärderingen återspeglades i rådets slutsatser från december 2009. Andra verktyg, såsom migrationsrelaterade tjänsteresor till Georgien, Tanzania, Vitryssland och Kenya, utnyttjades. Migrationsprofiler för tio länder i västra Afrika och för 17 länder i östra och sydöstra Europa utarbetades, liksom de som fogats till AVS-ländernas landstrategirapporter. En samarbetsplattform inrättades i Etiopien.

Europeiska rådets slutsatser om Medelhavsområdet från juni och oktober 2009 har följts upp framgångsrikt. Vad gäller Turkiet återupptogs förhandlingarna om avtalen om återtagande som avstannat, och Frontex gjorde framsteg med att förhandla fram ett samarbetsavtal. Beträffande Libyen fortsatte kommissionen att förhandla om ramavtalet mellan EU och Libyen, som innehåller en migrationsartikel, och utvecklade dialogen och samarbetet.

I förhållande till Afrika gav kommissionen stöd till åtgärder inom ramen för partnerskapet mellan EU och Afrika om migration, rörlighet och sysselsättning och på regional nivå till samarbetsprogrammet Rabat-Paris. I Östeuropa gav kommissionen sitt stöd till ministerkonferensen i Prag i april 2009 och till uppföljningsprojektet "Att bygga migrationspartnerskap". Vad beträffar övriga regioner inledde EU en strukturerad dialog om migration med länder i Latinamerika och i Västindien och hade möten med ASEM och Indien. Temaprogrammet finansierade projekt om kompetensflykt, cirkulär migration, laglig och olaglig invandring, diasporans deltagande i utveckling samt penningöverföringar. Finansiering inom ramen för geografiska instrument har planerats för migrationsrelaterade aktiviteter.

I september 2009 lyfte ett meddelande från kommissionen fram behovet av överensstämmelse mellan migrations- och utvecklingspolitiken, liksom rådets slutsatser från november 2009.

Nationell nivå: Medlemsstaterna rapporterade om ett stort intresse för bättre synergier (dvs. anknytning) mellan migrationspolitiken och de yttre förbindelserna, i synnerhet med länder som ligger längs migrationsrutter till Europa. Medlemsstater rapporterar att de har bidragit till den övergripande strategin genom deltagande i partnerskap för rörlighet, migrationsrelaterade

tjänsteresor, lanseringen av projektet ”Att bygga migrationspartnerskap” och framstegen med samarbetsplattformen i Etiopien. Enskilda medlemsstater har förhandlat om bilaterala avtal om migrationsfrågor med Marocko, Ryssland, Georgien, Ukraina, Kongo, Burundi, Malawi, Libyen, Albanien och Kap Verde. Några medlemsstater har antagit en medellång strategi för utvecklingssamarbete som inbegriper åtgärder för att knyta samman utveckling och migration. Det finns också program för särskilda frågor som insyn i penningöverföringssektorn och att motverka kompetensflykt genom etisk rekrytering av sjukvårdspersonal från utvecklingsländer.

Bedömning: Dialogen med tredjeländer om migration har utvecklats avsevärt. De olika dialogprocesserna behöver emellertid rationaliseras medan synergier mellan migration och utveckling behöver stärkas. Samarbetet inom ramen för temaprogrammet behöver stärkas genom att EU:s geografiska instrument används och genom medlemsstaternas bidrag. Migrations- och utvecklingssamarbetet bör nu gå utöver pilotfallen. Migrationsprofiler, ett huvudinstrument för en evidensbaserad migrationspolitik, främjades framgångsrikt. Den övergripande strategins verktyg behöver systematiseras och konsolideras med aktivt deltagande av alla aktörer för att säkerställa bättre samordning, enhetlighet och synergi.

Rekommendationer: EU bör, med fortsatt stöd av medlemsstaterna, **ytterligare utveckla och konsolidera den övergripande strategin för migration**, på grundval av Stockholmsprogrammet, genom att använda alla dess instrument strategiskt, evidensbaserat och systematiskt, rationalisera dialogprocesserna och stärka det praktiska samarbetet. Balansen mellan de tre områdena (laglig invandring, olaglig invandring, invandring och utveckling) bör stärkas.

Man bör behålla fokuseringen på samarbete med de mer relevanta ursprungs- och transitländerna i Afrika och i Östeuropa och sydöstra Europa. Dialog och samarbete bör även främjas med länder i Asien, t.ex. Indien och Kina, och i Latinamerika och Västindien.

3. EFFEKTER AV DEN EKONOMISKA KRISEN

Invandring från tredjeländer har främjat tillväxten i flera medlemsstater. Den ekonomiska nedgången innebär nya utmaningar även om det är svårt att uppskatta dess effekter på migrationsströmmarna. Två tredjedelar av medlemsstaterna har konstaterat att den ekonomiska krisen inverkat på migrationsströmmarna, främst i form av minskad efterfrågan på utländsk arbetskraft.

Invandrare hör till dem som drabbats hårdast av krisen. Inverkan varierar dock kraftigt, och beror i synnerhet på sektor (de hårdast drabbade omfattar byggindustrin, tillverkningsindustrin, turism och finansiella tjänster), utbildningsnivå och yrkeskvalifikationer. Arbetslöshetstalen för personer som inte är EU-medborgare ökade från 13,6 % under tredje kvartalet 2008 till 18,9 % under tredje kvartalet 2009 – en kraftigare ökning än för egna medborgare (från 6,4 % till 8,4 %) men liknande situationen för arbetstagare från andra medlemsstater (från 8,6 % till 12 %).

Flödena av penningöverföringar till utvecklingsländer har minskat – från 338 miljarder dollar år 2008 till uppskattningsvis 317 miljarder dollar år 2009 enligt Världsbanken. EU har inriktat sitt stöd på de utvecklingsländer som har drabbats hårdast.

EU har reagerat beslutsamt på effekterna av krisen. Många av de allmänna åtgärderna som ekonomiska stimulanspaket och arbetsmarknadsåtgärder genom skapande av arbetstillfällen har gynnat både EU-medborgare och migranter.

Ekonomi är redan på väg att återhämta sig. Trots att krisen på kort sikt kommer att minska bristen på arbetskraft och färdigheter, kommer en välorganiserad politik för laglig migration på längre sikt fortsatt att fylla en viktig funktion för att avhjälpa brist på arbetskraft och bemöta demografiska utmaningar (EU:s yrkesverksamma befolkning kommer att börja minska från år 2013 eller 2014). I själva verket skulle en överdrivet restriktiv politik kunna försvåra effekterna av krisen genom att förvärra bristen på arbetskraft. I detta sammanhang bör vederbörlig hänsyn tas till behovet att respektera principen om EU-företräde och till relevanta övergångsordningar i de senaste anslutningsakterna.

Rekommendationer: EU och medlemsstaterna bör **maximera nyttan av arbetskraftsinvandring genom att använda den som ett viktigt verktyg för att ta itu med bristen på arbetskraft som en del av Europa 2020-strategin.**

EU bör **ta itu med den ekonomiska krisen tillsammans med tredjeländer** som drabbas särskilt hårt av dess effekter på lång sikt.

4. METODIK

Genom att använda ”uppföljningsmetoden” som beskrevs i dess meddelande från juni 2009⁶ har kommissionen sammanställt denna rapport med hjälp av bidrag från medlemsstaterna och annan information, särskilt rapporter från det europeiska migrationsnätverkets nationella kontaktpunkter. Den andra årsrapporten, som ska läggas fram 2011, kommer även att omfatta de delar av Stockholmsprogrammet och Stockholmshandlingsplanen som gäller invandring och asyl.

Rekommendation: Även inför nästa rapport bör medlemsstaterna förse kommissionen med en politisk rapport, men **relevanta faktauppgifter bör tillhandahållas i rapporterna från det europeiska migrationsnätverkets nationella kontaktpunkter.**

5. SLUTSATSER

Det har gjorts framsteg på nationell nivå och EU-nivå med att utveckla invandrings- och asylnpolitiken inom ramen för pakten. Den första generationens instrument för EU:s övergripande migrationspolitik har nu införts: lagstiftning, de fyra fonderna, myndigheter och nätverk, avtal med tredjeländer. Dessa bör genomföras fullt ut, utnyttjas på bästa sätt och utvärderas⁷. Vissa politiska ramar behöver vidareutvecklas, som den strategiska planen för laglig invandring och den övergripande strategin.

Inom vissa områden har kommissionen lagt fram förslag om att uppgradera första generationens instrument genom att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem och bygga ut

⁶ KOM(2009) 266.

⁷ År 2010 ska kommissionen lägga fram ett meddelande om utvärdering av politik som rör frihet, säkerhet och rättvisa.

Frontex. Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att nå enighet om ambitiösa rättsakter.

EU:s migrationspolitik bör emellertid utvecklas ytterligare, vilket framgår av Stockholmsprogrammet. Europa 2020-strategin efterlyser en övergripande arbetskraftsinvandringspolitik och bättre integrering av invandrare, även i arbetslivet. Rekommendationerna i denna rapport fastställer prioriteringar inför det kommande året. Processen kommer att få ytterligare drivkraft från ändringarna enligt Lissabonfördraget, främst Europaparlamentets förstärkta roll, och från handlingsplanen för att genomföra Stockholmsprogrammet⁸.

⁸ Att förverkliga ett område med frihet, säkerhet och rättvisa för EU-medborgarna, KOM(2010) 171.

Bilaga: Statistiskt sammandrag

EU:s demografiska utsikter⁹

- De 27 EU-ländernas befolkning beräknas stiga från 495,4 miljoner år 2008 till 520,7 miljoner år 2035 för att sedan sjunka till 505,7 miljoner år 2060. Medan det år 2008 fanns fyra personer i arbetsför ålder (15–64 år) per person i åldern 65 eller över, förväntas förhållandet år 2060 att vara 2 per 1.

Invandring och integration

- Den 1 januari 2003 var antalet tredjelandsmedborgare i de 25 EU-länderna 16,2 miljoner, dvs. 3,6 % av befolkningen. Fem år senare, den 1 januari 2008, var antalet tredjelandsmedborgare i EU-27 19 miljoner, dvs. 3,9 % av befolkningen (4,15 % av EU-25).
- År 2008 bestod de största grupperna tredjelandsmedborgare av turkar, marockaner och albaner.
- År 2008 utfärdades 1,62 miljoner uppehållstillstånd i EU¹⁰. Av dem utfärdades 35 % för familjeinvandring, 33 % för betalda anställningar, 14 % för studier, och återstoden utfärdades av andra skäl (skyddsrelaterade, uppehållstillstånd utan rätt att arbeta osv.).
- Såsom framgår av tabellen var arbetslöshetsnivån för medborgare som önskade arbeta i sin egen medlemsstat lägre än för tredjelandsmedborgare. Trots att den rådande ekonomiska krisen har drabbat båda grupperna av arbetstagare har tredjelandsmedborgarna lidit mer: arbetslöshetsnivån ökade med 31 % för egna medborgare och med 39 % för tredjelandsmedborgare mellan det tredje kvartalet år 2008 och det tredje kvartalet 2009.

		Tredje kvartalet 2007	Tredje kvartalet 2008	Tredje kvartalet 2009
EU-medborgare	Egna medborgare	6.6 %	6.4 %	8.4 %
	Andra EU-medborgare	7.7 %	8.6 %	12 %
Tredjelandsmedborgare		13.4 %	13.6 %	18.9 %

Olaglig invandring och avvisning

- År 2008 var antalet gripna tredjelandsmedborgare som vistades olagligt i EU-27 ungefär 609 000 (år 2003 var antalet 425 000 i EU-25). Medlemsstaterna utfärdade ungefär 608 000 avvisningsbeslut. Antalet genomförda avvisningar var mycket lägre, cirka 241 000 (år 2003 i EU-25 var siffran 245 000).

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

¹⁰ Med undantag av Luxemburg, Förenade kungariket.

- Clandestino-projektet¹¹ uppskattade att den olagliga befolkningens storlek var mellan 1,8 och 3,3 miljoner år 2008 i EU-15 (en nedgång från 3,1–5,3 miljoner år 2002).

Asylfrågor

- År 2008 registrerade medlemsstaterna något över 240 000 asylsökande, en ökning med cirka 6 % jämfört med år 2007. Preliminära uppgifter tyder på att antalet asylansökningar år 2009 förblev på samma nivå som år 2008, men denna synbara stabilitet döljer stora skillnader på nationell nivå: medlemsstaterna vid Medelhavet (Grekland, Spanien, Italien, Cypern, Malta) upplevde minskningar medan kraftiga ökningar har ägt rum i Danmark (59 %), Ungern (50 %), Polen och Finland (47 %), Belgien (40 %), Tyskland (25 %), Österrike (23 %) och Frankrike (19 %). Dessutom är skillnaderna mellan medlemsstaterna stora också då talen uttrycks som andel av befolkningen.
- År 2009 var de flesta asylsökande i EU medborgare i följande länder: Afghanistan, Somalia, Ryssland, Irak och Serbien (inklusive Kosovo). Vad gäller Irak gick siffrorna ned med 36 % jämfört med 2008, men de gick upp med mer än 30 % beträffande Afghanistan och Serbien.
- År 2008 fick fler än 65 000 asylsökande i EU ställning som personer som beviljats internationellt skydd. Denna ställning beviljades för nästan 24 % av de beslut som fattats i processer i första instans. Dessutom tilläts 11 000 personer stanna av humanitära skäl.
- 4886 flyktingar från tredjeländer vidarebosattes inom EU.
-

¹¹ Forskningsprojekt finansierat av det sjätte ramprogrammet.