



Bruxelles, den 17.6.2013  
COM(2013) 422 final

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

**Den fjerde årsrapport om indvandring og asyl (2012)**

{SWD(2013) 210 final}

# MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

## Den fjerde årsrapport om indvandring og asyl (2012)

### I. INDLEDNING

I 2012 steg antallet af asylansøgninger med næsten 10 % delvis som følge af konflikten i Syrien. Dette krævede en reaktion fra EU's side i form af humanitær<sup>1</sup> bistand og beskyttelse og viser betydningen af endelig at færdiggøre det fælles europæiske asylsystem, således at der kan sikres en ensartet beskyttelsesstatus i hele EU.

Den økonomiske krise betød, at de europæiske ledere fortsat fokuserede på at sikre et opsving og skabe vækst. Selv om arbejdsløsheden fortsat var meget høj, manglede der i mange medlemsstater arbejdskraft og kvalifikationer i en række vigtige sektorer. Andelen af personer i den arbejdsdygtige alder (15-64 år) i EU toppede ifølge oplysninger fra Eurostat i 2006. Ældrekvoten nåede op på 26,8 % i 2012<sup>2</sup>, og det forudses, at den vil stige stejlt til 52,6 % i 2060<sup>3</sup>. På den baggrund kan en velforvaltet indvandring spille en positiv rolle, når det drejer sig om at skabe vækst og afhjælpe manglerne på arbejdskraft og kvalifikationer.

I 2012 blev der foreslået, forhandlet om og gennemført en række vigtige initiativer, hvilket afspejlede, hvor dynamisk migrations- og asylpolitikken er, og at der er et stadig større behov for en kohærent reaktion fra EU's side. Der blev fortsat forhandlet med henblik på at fastlægge finansieringsmekanismerne efter 2013 via forordningen om asyl- og migrationsfonden<sup>4</sup> og om forslagene til omarbejdning af forordningen om Eurodac<sup>5</sup>, direktivet om asylprocedurer<sup>6</sup>, direktivet om sæsonarbejdere<sup>7</sup> og direktivet om virksomhedsinternt udstationerede tredjelandstatsborgere<sup>8</sup>.

En anden vigtig begivenhed var idriftsættelsen af Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store It-systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed<sup>9</sup>, navnlig hvad angår anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II), visuminformationssystemet (VIS) og Eurodac. Den samlede strategi for migration og mobilitet<sup>10</sup> fortsatte desuden med at udgøre den overordnede ramme for EU's eksterne migrations- og asylpolitik. I 2012 har der også været fokus på den rolle, den fælles visumpolitik spiller for at sætte gang i væksten i EU.

<sup>1</sup> Kommissionen har doneret yderligere 100 mio. EUR til finansiering af humanitær bistand til flere end 4 mio. mennesker i nød som følge af konflikten i Syrien. Med disse midler, der skal udbetales i 2013, kommer Kommissionens midler til humanitær bistand op på 200 mio. EUR. Se [http://ec.europa.eu/echo/news/2013/20130129\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/news/2013/20130129_en.htm).

<sup>2</sup> Eurostat (online data code: demo\_pjanind)

<sup>3</sup> Eurostat (online data code: proj\_10c2150p)

<sup>4</sup> KOM(2011) 751 endelig.

<sup>5</sup> COM(2012) 254 final. Ændret forslag til andenbehandling.

<sup>6</sup> KOM(2011) 319 endelig. Ændret forslag.

<sup>7</sup> KOM(2010) 379 endelig.

<sup>8</sup> KOM(2010) 378 endelig.

<sup>9</sup> Forordning (EU) nr. 1077/2011. Se [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/docs/20121129\\_agency\\_large\\_scale\\_it\\_systems\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/docs/20121129_agency_large_scale_it_systems_en.pdf).

<sup>10</sup> KOM(2011) 743 endelig plus Rådets efterfølgende konklusioner. I juni 2013 vil der blive offentliggjort en halvårsrapport om gennemførelsen af den samlede strategi for migration og mobilitet, hvori der gøres status over, hvilket fremskridt der er sket, og som er med til yderligere at styrke gennemførelsen af strategien.

Rapporten tager hovedsageligt udgangspunkt i Kommissionens politiske vurdering og suppleres af et faktisk arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene<sup>11</sup> med et bilag med statistiske oplysninger om udviklingen på både EU-plan og medlemsstatsplan, som er indsamlet via det europæiske migrationsnetværk (EMN)<sup>12</sup>. Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene indeholder også en rapport om udviklingen af netværket af indvandringsforbindelsesofficerer<sup>13</sup>.

## II. ET SITUATIONSBILLEDE AF MIGRATIONEN I EU I 2012<sup>14</sup>

Ifølge oplysninger fra Eurostat var den samlede befolkning i EU den 1. januar 2012 på 503,7 mio., hvilket er en stigning på 1,3 mio. i forhold til 2011 svarende til en årlig stigning på +2,6 pr. 1 000 indbyggere bestående af en naturlig stigning på 0,4 mio. (+0,8 ‰) og en nettoindvandring på 0,9 mio. (+1,8 ‰)<sup>15</sup>. De 20,7 mio. tredjelandstatsborgere, der bor i EU, svarede til ca. 4,1 % af den samlede befolkning i EU og oversteg antallet af EU-borgere, der bor i en anden medlemsstat (13,6 mio. eller 2,7 % af den samlede befolkning i EU).<sup>16</sup> I 2011 blev der i alt udstedt næsten 2,5 mio. førstegangsopholdstilladelser til tredjelandstatsborgere<sup>17</sup>. Antallet af opholdstilladelser, der blev udstedt af familiemæssige årsager udgjorde næsten 30 % af det samlede antal mod 26 % med henblik på aflønnede aktiviteter, 21 % med henblik på studier og 23 % af forskellige andre årsager (i tilknytning til beskyttelse, opholdstilladelse uden ret til at arbejde m.m.). De fleste opholdstilladelser i 2011 blev udstedt til statsborgere fra Ukraine (ca. 204 000), USA (ca. 189 000), Indien (ca. 179 000), Kina (ca. 153 000) og Marokko (ca. 120 000).

Det samlede antal asylansøgninger lå fortsat under det hidtil højeste på 425 000 i 2001, men der var i 2012 sket en stigning på 9,7 % i forhold til 2011 i det samlede antal asylansøgninger, som var på lige over 330 000, og som hovedsageligt skyldtes den øgede tilstrømning af asylansøgere fra Syrien (i alt ca. 23 510 i 2012 eller 7 % mod 7 885<sup>18</sup> i 2011). Andre vigtige lande, hvorfra der kom asylansøgere, var Afghanistan (8 % af det samlede antal ansøgere), Den Russiske Føderation (7 %), Pakistan (6 %) og Serbien (6 %). Visse medlemsstater oplevede også en stigning i antallet af ubegrundede ansøgninger fra borgere i Serbien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og i et vist omfang Bosnien og Kosovo som følge af lempelsen af visumreglerne.

Hvad angår antallet af opholdstilladelser med henblik på beskyttelse, der blev udstedt i 2012, modtog i alt 71 580 asylansøgere beskyttelse i første instans (som flygtning (37 245), subsidiær beskyttelse (27 920) eller humanitær beskyttelse (6 415)), hvilket svarer til ca. 27 % af alle de afgørelser, der blev truffet<sup>19</sup>.

<sup>11</sup> SWD(2013) 210.

<sup>12</sup> EMN, <http://www.emn.europa.eu>

<sup>13</sup> Rådets forordning (EF) nr. 377/2004, senest ændret ved forordning (EF) nr. 493/2011 (EFT L 141 af 27.5.2001, s. 1).

<sup>14</sup> De statistiske oplysninger, der fremlægges her og gennem hele meddelelsen, er hovedsageligt de senest foreliggende statistiske oplysninger fra Eurostat. Det statistiske bilag til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD(2013) 210) indeholder mere detaljerede statistiske oplysninger, bl.a. fra EMN, herunder en oversigt efter medlemsstat.

<sup>15</sup> Nettoindvandringen i EU uden statistiske tilpasninger var på mere end 0,5 mio., idet 1,2 mio. udvandrede og 1,7 mio. indvandrede.

<sup>16</sup> Eurostats migrationsstatistikker. Se også [EU Employment and Social Situation Quarterly review, March 2013, Special supplement on Demographic Trends](#)

<sup>17</sup> Eurostatdata for 2011 (pr. 31.3.2013). Eurostatdataene for 2012 vil foreligge i juli 2013. SWD(2013) 210, Statistisk bilag, omfatter data for 2012 for de fleste medlemsstater, som er fremlagt af EMN.

<sup>18</sup> Antallet inklusive de fire associerede stater var på 8 980.

<sup>19</sup> Eurostatdata. Eurostats pressemeddelelse 48/2013 af 22.3.2013.

I 2012 skete der en lille stigning i antallet af uledsagede mindreårige, der ansøgte om international beskyttelse i EU, fra 12 350 i 2011 til flere end 12 610 i 2012<sup>20</sup>. Tyskland, Sverige, Belgien og Østrig modtog ca. 70 % af det samlede antal ansøgere. De uledsagede mindreårige kom hovedsageligt fra Afghanistan (5 350), Somalia (850), Guinea (430) og Pakistan (415).

Selv om de statistiske oplysninger om ulovlige indvandrere fortsat er ufuldstændige eller som følge af arten af det fænomen, de skal måle, til dels upålidelige, udgør den ulovlige indvandring fortsat en stor andel af den samlede indvandring i EU. Indikatorer såsom antallet af afslag, pågribelser og tilbagesendelser kan anvendes, men der skal tages mange forbehold.

I 2012<sup>21</sup> fik ca. 316 060 personer afslag på indrejse i EU, hvilket er et fald på 8 % i forhold til 2011, idet langt de fleste (næsten 63 %) fik afslag i Spanien, især ved landets ydre landgrænser. I 2012 blev ca. 427 195<sup>22</sup> personer pågrebet (et fald i forhold til 2011, hvor det drejede sig om ca. 468 840), og i 2012 tilbagesendte medlemsstaterne ca. 186 630 tredjelandsstatsborgere<sup>23</sup> (ca. 4 % færre end i 2011). De politiske beslutningstagere har også benyttet Frontex' kvartalsrapporter<sup>24</sup> til hurtigt at holde sig orienteret om situationen ved EU's ydre grænser.

I referenceperioden 2008-2010 var der blandt ofrene for menneskehandel efter køn og alder 68 % kvinder, 17 % mænd, 12 % piger og 3 % drenge. Flertallet af de identificerede og formodede personer er ofre for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse (62 %). Menneskehandel med henblik på tvangsarbejde (25 %) kommer ind på andenpladsen, og menneskehandel til andre formål, såsom menneskehandel med henblik på fjernelse af organer, kriminelle aktiviteter eller salg af børn indgår med langt lavere procentsatser (14 %).<sup>25</sup> EMS' data fra visse medlemsstater viser, at i 2012 fik 736 tredjelandsstatsborgere<sup>26</sup> opholdstilladelse som ofre for menneskehandel, og de foreløbige data fra visse medlemsstater viser, at 4 351 menneskehandlere<sup>27</sup> blev arresteret og 627<sup>28</sup> fik en dom.

### III. MIGRATION SOM ET REDSKAB TIL AT SKABE VÆKST

Andelen af personer i EU i den arbejdsdygtige alder (15-64 år) var i 2012 på 335,4 mio. og skønnes ifølge Eurostats seneste befolkningsfremskrivninger at falde over de kommende 50 år til 290,6 mio. i 2060<sup>29</sup>. Med befolkningsaldringen og på grundlag af en formodning om, at indvandringen i gennemsnit forbliver den samme, vil ældrekvoten stige fra 26,8 % i 2012 til 52,6 % i 2060. Med mindre indvandring vil situationen blive endnu værre<sup>30</sup>. EU oplever allerede konsekvenserne af befolkningens aldring på produktiviteten, konkurrenceevnen og

<sup>20</sup> Der foreligger ingen Eurostatdata for Malta og Nederlandene for 2012.

<sup>21</sup> Eurostat (pr. 18.4.2013).

<sup>22</sup> Eurostat (pr. 18.4.2013). EU-27, undtagen HU og NL.

<sup>23</sup> Eurostat (pr. 25.4.2013). EU-27, undtagen DK, CY og NL. Oplysningerne for LU vedrører perioden marts-december 2012.

<sup>24</sup> <http://www.frontex.europa.eu/publications>

<sup>25</sup> Eurostat. Den statistiske rapport fra Generaldirektoratet for Indre Anliggender indeholder data for årene 2008, 2009 og 2010 fra alle 27 EU-medlemsstater, Kroatien og EFTA/EØS-landene: Island, Montenegro, Norge, Serbien, Schweiz og Tyrkiet. Kan ses på [Europa Anti-trafficking webpage](#).

<sup>26</sup> BE, BG, EL, FR, IT, MT, PL, RO, SI, SE, UK og NO. Statistisk bilag, tabel 9, SWD(2013) 210. Kilde: EMN.

<sup>27</sup> BG, EL, ES, FR, IT, LV, LU, MT, PL, SK, FI, SE. Kilde: EMN.

<sup>28</sup> BG, EL, IT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, FI, SE. Kilde: EMN.

<sup>29</sup> Europop2010.

<sup>30</sup> I forhold til de nationale befolkninger er der tendens til, at indvandrere er yngre, navnlig i aldersgruppen 20-50 år.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSQR\\_Mar2013\\_demog\\_r\\_suppl\\_final.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSQR_Mar2013_demog_r_suppl_final.pdf)

væksten. En velforvaltet indvandring er måske ikke løsningen på denne fælles udfordring, men den kan spille en positiv rolle. Under Rådets uformelle møder (retlige og indre anliggender) og i Europa-Parlamentet finder der politiske drøftelser sted om, hvordan indvandringen mere effektivt kan anvendes til at bidrage til økonomisk vækst<sup>31</sup>.

### III.1. Strategier for at afhjælpe de eksisterende mangler på arbejdskraft på arbejdsmarkedet

Der findes adskillige komplementære strategier for at afhjælpe manglerne på arbejdskraft i visse sektorer på arbejdsmarkedet. De omfatter yderligere udvikling af jobmatching-instrumenter<sup>32</sup>, udvidelse af den arbejdsdygtige alder, forøgelse af erhvervsfrekvensen, opkvalificering af den eksisterende arbejdsstyrke, job til dem, der er arbejdsløse på nuværende tidspunkt, og øget mobilitet for arbejdstagere inden for EU<sup>33</sup>. Som en del af denne kohærente strategi kræves det, at der i højere grad gøres opmærksom på mulighederne for at sikre en bedre udnyttelse af de kvalifikationer, tredjelandsstatsborgere, der allerede er i EU<sup>34</sup>, har, og en velforvaltet økonomisk indvandring i partnerskab med tredjelande<sup>35</sup>. I "beskæftigelsespakken"<sup>36</sup>, hvori der fastsættes en dagsorden på mellemlang sigt for EU's og medlemsstaternes indsats for at støtte et økonomisk opsving med høj beskæftigelse og nå EU's mål for 2020 med henblik på intelligent, bæredygtig og inklusiv jobskabelse og vækst, erkendes det, at økonomisk indvandring vil komme til at spille en vigtig rolle i overvejelserne om EU's arbejdsmarked på længere sigt. Dette er i overensstemmelse med retningslinjerne for beskæftigelsen, i henhold til hvilke medlemsstaterne skal sikre, at alle i hele deres arbejdsliv har adgang til og muligheder på arbejdsmarkedet for derved at mindske fattigdom og social udstødelse ved at fjerne hindringerne på arbejdsmarkedet for dem, der er længst væk fra det, herunder lovlige indvandrere<sup>37</sup>.

Inden for rammerne af det europæiske semester 2012 er tre medlemsstater begyndt at gennemføre de landespecifikke henstillinger (BE, DK og NL) med henblik på integration af indvandrere på arbejdsmarkedet. I det europæiske semester 2013 lancerede Kommissionen også et initiativ vedrørende udvikling af kvalifikationer med henblik på at gøre uddannelserne mere relevante set i lyset af behovet på arbejdsmarkedet<sup>38</sup>, hvilket også er relevant i forbindelse med integrationen af tredjelandsstatsborgere.

I 2012 blev der taget en række initiativer, hvor der blev set nærmere på indvandreres bidrag til den økonomiske vækst<sup>39</sup>. Indvandrerens socioøkonomiske bidrag er veldokumentet, og meget

<sup>31</sup> Det uformelle møde i Rådet (retlige og indre anliggender) den 23.-24.7.2012 og 17.-18.1.2013. Europa-Parlamentets beslutning om integrationen af migranter, virkningerne for arbejdsmarkedet og den eksterne dimension af koordineringen af de sociale sikringsordninger (afstemning 10.1.2013). Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs (EØSU) udtalelse om indvandrede iværksættere (2012/C 351/04).

<sup>32</sup> F.eks. EU Skills Panorama, <http://euskills Panorama.ec.europa.eu/>. Analysen er foretaget af CEDEFOP.

<sup>33</sup> F.eks. via EURES (<http://ec.europa.eu/eures/>) herunder fremme af mobiliteten for tredjelandsstatsborgere inden for EU (se EMN's undersøgelse).

<sup>34</sup> I aldersgruppen 20-64 år er andelen af overkvalificerede tredjelandsstatsborgere meget højere end i den samlede befolkning (45 % mod 21 %) (SEC(2011) 957 final, s. 28).

<sup>35</sup> COM(2012) 173 final, Et opsving med høj beskæftigelse, s. 18-19. <http://ec.europa.eu/europe2020>

<sup>36</sup> COM(2012) 173 final.

<sup>37</sup> 2010/707/EU: Rådets afgørelse af 21. oktober 2010 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker.

<sup>38</sup> Nyttænkning på uddannelsesområdet: investering i kvalifikationer for bedre socioøkonomiske resultater (COM(2012) 669 final).

<sup>39</sup> Navnlig i forbindelse med projekter og undersøgelser vedrørende dette emne. F.eks. Kommissionens kvartalsberetning om EU's beskæftigelsesmæssige og sociale situation (EU Employment and Social Situation Quarterly Review) og IOM LINET (<http://www.labourmigration.eu/>) og det 8. møde i Det Europæiske Integrationsforum.

tyder på, at indvandrere supplerer EU's arbejdstagere snarere end erstatter dem, og at de har bidraget til større fleksibilitet på arbejdsmarkedet og til innovation<sup>40</sup>.

Potentialet hos iværksættere<sup>41</sup> og investorer med indvandrerbaggrund er i stadig højere grad blevet anerkendt. Kommissionen foreslog i sin 2020-handlingsplan<sup>42</sup> for iværksætterkultur at se nærmere på initiativer med henblik på at tiltrække iværksættere med indvandrerbaggrund og fremme iværksætterånden blandt indvandrere, som allerede befinder sig i EU eller ankommer hertil, og at analysere muligheden for at foreslå lovgivning, der har til formål at fjerne de retlige hindringer for etablering af virksomheder og at give velkvalificerede iværksættere med indvandrerbaggrund varig opholds- og arbejdstilladelse.

Der kan allerede gives praktiske eksempler på, hvor der er mangel på arbejdskraft<sup>43</sup> trods krisen og den generelt lave efterspørgsel efter arbejdskraft. Der er konstateret alvorlig mangel på kvalifikationer på informationsteknologiområdet (it), hvor efterspørgslen efter it-fagkyndige forventes at stige med ca. 3 % om året, og efterspørgslen overstiger udbuddet<sup>44</sup>. Der er også åbenlys mangel på arbejdskraft på sundheds- og ingeniørområdet.<sup>45</sup> EU's migrationspolitik bør ikke udgøre en hindring for virksomheder, der ønsker at ansætte de rette personer, og som ellers kan beslutte at flytte deres aktiviteter væk fra EU, hvilket kan have yderligere negative følger for økonomien i EU<sup>46</sup>.

### III.2. At tiltrække og fastholde fagligt dygtige personer

EU skal i stadig højere grad konkurrere med f.eks. Canada, USA og Schweiz om at tiltrække fagligt dygtige personer<sup>47</sup>. Europa skal fortsat være en attraktiv destination<sup>48</sup>, samtidig med at der tages hensyn til sikkerheden, og der undgås misbrug. En dialog med resten af verden inden for rammerne af den samlede strategi for migration og mobilitet kan være med til at gøre det lettere for tredjelandstatsborgere at indvandre som en del af en holistisk strategi for alle aspekter af forvaltningen af indvandringen<sup>49</sup>.

EU's regler på indvandringsområdet er med til at tiltrække bestemte kategorier af indvandrere. Et eksempel er direktivet fra 2009 om det blå EU-kort<sup>50</sup>, der gør det muligt for tredjelandstatsborgere at indrejse og tage ophold med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse. Der er ved at blive foretaget en evaluering af implementeringen af dette direktiv, som vil kunne bidrage til at vurdere, om målet for direktivet om det blå EU-kort er nået. De første statistiske oplysninger om implementeringen af direktivet forventes at foreligge i 2013, og Kommissionen vil offentliggøre en rapport i midten af 2014. Kommissionen har modtaget

<sup>40</sup> Brückner, H. "The Labour Market Impact on immigration and its Policy Consequences". Migration Policy Centre, MPC. (2012)

<sup>41</sup> EESC (2012/C 351/04)

<sup>42</sup> COM(2012) 795 final.

<sup>43</sup> KOM(2011) 815 endelig, Årlig vækstundersøgelse 2012, s. 11.

<sup>44</sup> <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/21022>.

<sup>45</sup> European Vacancy and Recruitment Report 2012,

<sup>46</sup> <http://euskills panorama.ec.europa.eu/docs/EVVR2012Factsheets/08-Bottleneck.pdf>

<sup>47</sup> F.eks. i it-sektoren: IP/13/52, Kommissionen opfordrer sammen med it- og telebranchen i Davos til handling for at udjævne kløften mellem it-fagkyndige og digitale jobs i Europa [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-52\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-52_en.htm)

<sup>48</sup> OECD "Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012", tabel 1.A1.2 "Educational attainment of foreign-born and native-born populations aged 15 to 64 not in education, 2009-10".

<sup>49</sup> Ifølge tal fra OECD er andelen af højtuddannede blandt indbyggere, der er født i et andet land, lavere i EU end i USA og Canada (kilde: "Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012", kapitel 7, tabel 1.A1.2).

<sup>50</sup> I den samlede strategi for migration og mobilitet tages der også fat på at forebygge og bekæmpe ulovlig indvandring og menneskehandel, at maksimere migrationens og mobilitetens udviklingseffekt og at fremme international beskyttelse og styrkelse af asylpolitikens eksterne dimension.

<sup>50</sup> Direktiv 2009/50/EF af 25.5.2009.

meddelelse fra nogle medlemsstater om, at de har implementeret direktivet om en kombineret tilladelse til tredjelandstatsborgere<sup>51</sup>, og opfordrer andre medlemsstater til at respektere fristen for implementeringen heraf, som er inden udgangen af 2013. Der kræves en yderligere indsats fra medlovgivernes side for at opnå enighed om direktivet om virksomhedsinternt udstationerede tredjelandstatsborgere<sup>52</sup> og om sæsonarbejdere<sup>53</sup>; forhandlingerne herom kom videre i 2012.

EU's indvandringsportal<sup>54</sup> udgør et vigtigt redskab for at sikre en bedre informering af potentielle indvandrere om mulighederne og betingelserne for lovlig indvandring. Websiden blev i gennemsnit besøgt 7 000 gange om måneden i sidste kvartal af 2012. Portalen er på nuværende tidspunkt på fransk og engelsk, men der er gradvis ved at blive udviklet nye sprogversioner<sup>55</sup>.

For at gøre EU til en mere attraktiv destination for de bedste studerende og forskere og for at stimulere forskning, udvikling og innovation har Kommissionen vedtaget et forslag om omarbejdning af retsforskrifterne vedrørende reglerne for indrejse, ophold og rettigheder for tredjelandstatsborgere, der er forskere, studerende og andet<sup>56</sup>. I dette forslag tages der fat på en række af de indkredsede svagheder, idet der indføres klarere indrejsebetingelser og proceduremæssige garantier, hvilket øget kohærensens med EU's mobilitetsprogrammer såsom Erasmus Mundus og Marie Curie Fellowships. Det foreslås desuden at give studerende flere muligheder for at søge arbejde under deres studier. Forslaget sigter også mod at sikre en bedre beskyttelse af tredjelandstatsborgere og deres ret til at blive behandlet på samme måde som landets egne borgere.

Kommissionens forslag til forordning om oprettelse af Det Europæiske Volontørkorps for Humanitær Bistand<sup>57</sup> indeholder bestemmelser om, at tredjelandstatsborgere med fast bopæl også skal have mulighed for at ansøge om at arbejde som EU Aid Volunteer.

Den Europæiske Unions Domstol har afsagt to domme<sup>58</sup> om fortolkningen af direktivet om fastboende udlændinge<sup>59</sup>. Den ene dom vedrører spørgsmålet om ret til ligebehandling i forbindelse med boligstøtte til tredjelandstatsborgere, der er omfattet af direktivet. Domstolen fastslog desuden, at en medlemsstat ikke kan opkræve uforholdsmæssigt høje gebyrer for at udstede opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere.

### III.3. Mere intelligent visum- og grænsekontrol for at bidrage til væksten

En anden måde at gøre EU til en mere attraktiv destination er ved at gøre det lettere for tredjelandstatsborgere at indrejse. Den 28. februar 2013 vedtog Kommissionen pakken vedrørende intelligente grænser, som består af et ind- og udrejsesystem<sup>60</sup> og et program for

<sup>51</sup> Direktiv 2011/98/EF, der blev vedtaget 13.12.2011. Implementeringen af direktivet skal være afsluttet inden 25.12.2013.

<sup>52</sup> Se [Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige observationsorgan: Interinstitutionel reference 2010/0209\(COD\)](#)

<sup>53</sup> Se [Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige observationsorgan: Interinstitutionel reference 2010/0210\(COD\)](#)

<sup>54</sup> <http://ec.europa.eu/immigration>

<sup>55</sup> Den spanske version blev lanceret i januar 2013. Den arabiske version vil blive lanceret senere i 2013.

<sup>56</sup> COM(2013) 151 final, vedtaget den 25.3.2013. Eksisterende retsforskrifter: direktiv 2005/71/EF (forskere) og 2004/114/EF (studerende).

<sup>57</sup> COM(2012) 514 final.

<sup>58</sup> Sag C-571/10 og C-508/10, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/20120510\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/20120510_en.htm)

<sup>59</sup> Direktiv 2003/109/EF som ændret ved direktiv 2011/51/EU om udvidelse af status som fastboende udlænding til også at omfatte personer under international beskyttelse.

<sup>60</sup> COM (2013) 95.

registrerede rejsende<sup>61</sup> samt de deraf følgende ændringer af Schengengrænsekodeksen for at fremskynde, lette og styrke procedurerne for grænsekontrol af udlændinge, der rejser ind i EU.

Da antallet af Schengenvisa, der blev udstedt på verdensplan, igen steg i 2012, nemlig til 14,2 mio. sammenholdt med 12,7 mio. i 2011, er det tydeligt, at gennemførelsen af visumkodeksen<sup>62</sup> giver resultater.

I 2012 skitserede Kommissionen<sup>63</sup>, hvordan en mere intelligent visumpolitik kan bidrage til målene for vækst i Europa 2020-strategien ved at gøre det lettere at indrejse i EU, navnlig for turister. Rapporten om gennemførelsen af visumkodeksen vil desuden blive ledsaget af et forslag om ændringer for at sikre, at EU's visumpolitik fremmer økonomisk vækst og kulturelle udvekslinger ved at gøre det lettere for lovlige rejsende såsom forretningsfolk, turister, studerende og unge at indrejse, samtidig med at der sikres et højt sikkerhedsniveau i EU. Det vil blive genstand for en konsekvensanalyse. Udbredelsen af visuminformations-systemet (VIS) til flere lande fortsatte i 2012, således at det nu omfatter yderligere to regioner (Nærøsten og Golfregionen). Flere visumansøgninger er således nu omfattet af VIS-procedurer, som gør det muligt at behandle disse ansøgninger hurtigere og mere effektivt bekæmpe identitetstyveri<sup>64</sup>. Kommissionen er på nuværende tidspunkt ved at gennemføre en undersøgelse vedrørende genkendelse af fingeraftryk fra børn under 12 år for videnskabeligt at afgøre, om der er en aldersgrænse for indsamling af fingeraftryk.

#### **III.4. Muliggøre integration i vores samfund**

EU skal sikre, at der træffes effektive foranstaltninger for at fremme integrationen, som har deltagelse af både indvandrere og de samfund, de lever i<sup>65</sup>. Adgangen til uddannelse og social- og sundhedstjenester er vigtig for integrationen. I 2012 indledte medlemsstaterne implementeringen af direktivet fra 2011 om en kombineret tilladelse, som giver tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af direktivet, ret til samme behandling som EU-borgere, f.eks. hvad angår arbejdsvilkår og løn, uddannelse og social sikkerhed.

Ud over indvandrernes bidrag til EU's økonomi og innovation er det nødvendigt at respektere deres positive rolle. Det er nødvendigt, at EU's rige kulturelle og sociale mangfoldighed og tolerance fortsat tjener som et positivt eksempel. Det er imidlertid alarmerende, at antallet af tilfælde af fremmedfjendsk vold mod indvandrere i EU stiger. EU kan med en velforvaltet indvandring og sine integrationspolitikker aktivt bidrage til at bekæmpe fremmedhad ved f.eks. at støtte dialogen og øge forståelsen og tilliden mellem forskellige samfundsgrupper.

Tredjelandsstatsborgernes situation sammenlignet med hele EU's befolkning viser, at der kan gøres mere for at sikre, at indvandrere, der allerede opholder sig i EU, integreres godt og fuldt ud kan udnytte deres potentiale i et miljø, hvor deres grundlæggende rettigheder fuldt ud respekteres, og hvor de kan bidrage til vores samfunds velstand.

---

<sup>61</sup> COM (2013) 97.

<sup>62</sup> Forordning (EF) nr. 810/2009.

<sup>63</sup> COM(2012) 649 Meddelelse fra Kommissionen om gennemførelse og videreudvikling af den fælles visumpolitik for at styrke væksten i EU, som ledsages af en rapport om, hvordan det lokale Schengensamarbejde fungerer (COM(2012) 648 final).

<sup>64</sup> I 2012 blev der indlæst ca. 2,4 mio. visumansøgninger i VIS. Det er ca. 16 % af det samlede antal ansøgninger i 2012.

<sup>65</sup> EU's nuværende strategi i den forbindelse er fastsat i den europæiske dagsorden for integration af tredjelandsstatsborgere, se KOM(2011) 455 endelig og Rådets (retlige og indre anliggender) efterfølgende konklusioner af det 3135. møde den 13.-14.12.2011. Se også Regionsudvalgets udtalelse om dagsordenen (CIVEX-V-024).

Ifølge rapporten "Employment and Social Developments in Europe 2012"<sup>66</sup>, er arbejdsløsheden blandt tredjelandsstatsborgere (21,3 %) højere end EU-gennemsnittet (10,5 %). Det blev desuden konstateret, at det oftere forekom, at tredjelandsstatsborgere var overkvalificerede i forhold til statsborgerne i den pågældende medlemsstat og i større fare for at blive udsat for fattigdom eller social udstødelse<sup>67</sup>. "Risikoen for fattigdom og social marginalisering blandt udenlandsk fødte borgere i alderen 25-54 år er i hele EU mere end 10 procentpoint højere end gennemsnittet. Der er ligeledes en stor kløft på 8 procentpoint mellem indvandrere og EU-borgere med hensyn til risikoen for fattigdom efter sociale overførsler. Derudover har børn med indvandrerbaggrund en højere risiko for at forlade skolen tidligt."<sup>68</sup> En anden undersøgelse viste, at der er væsentlig større sandsynlighed for, at unge med indvandrerbaggrund ikke får et arbejde eller en uddannelse (NEET) sammenlignet med deres jævnaldrende<sup>69</sup>. Rådet erkendte dette problem og vedtog i november 2012 en række konklusioner, hvori der opfordres til at indkredse de prioriteter, der er nødvendige for at tage fat på problemet med unges manglende deltagelse og sociale udstødelse med særlig fokus på unge med indvandrerbaggrund<sup>70</sup>.

Pakken vedrørende sociale investeringer i vækst og samhørighed giver EU-medlemsstaterne råd og støtte i deres bestræbelser for at fjerne hindringer for underrepræsenterede arbejdstageres deltagelse, herunder indvandrere, på arbejdsmarkedet, og medlemsstaterne opfordres indtrængende til at træffe foranstaltninger for at tage fat på problemet med diskrimination på arbejdspladsen, forbedre ordningerne for anerkendelse af kompetencer og kvalifikationer og lette indvandreres adgang til uddannelse, navnlig højere uddannelse, arbejdsformidlingerne (herunder oplysninger om ledige stillinger), finansielle tjenester, socialsikringsydelse og social bistand<sup>71</sup>.

Familiesammenføring spiller en rolle, når det drejer sig om at lette og fremme integrationen. Efter den offentlige høring af de berørte parter vedrørende grønbogen om familiesammenføring<sup>72</sup> fra 2011 er Kommissionen ved at udarbejde retningslinjer for at sikre en effektiv, gennemsigtig og klar implementering af familiesammenføringsreglerne på EU-plan. I disse retningslinjer, der forventes at foreligge ved udgangen af 2013, vil der blive taget fat på behovet for at afbalancere den grundlæggende ret til familieliv med behovet for at sikre, at denne ret reelt anvendes på kohærent vis i henhold til reglerne i direktivet<sup>73</sup>.

### III.5. Det eksterne perspektiv

Indvandring er ved at blive et stadig vigtigere emne på den globale dagsorden. Inden for rammerne af den samlede strategi for migration og mobilitet, som udgør den overordnede ramme for EU's eksterne indvandringspolitik, har EU taget en række initiativer både på regionalt og globalt plan. Det forventes at bidrage til EU's økonomiske vækst og

<sup>66</sup> Kan ses på <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1774&furtherNews=yes> og Eurostat, EU-LFS, tabel lfsa\_organ

<sup>67</sup> Medlemsstaternes specifikke statistiske oplysninger over arbejdsløsheden kan ses i SWD(2013) 210.

<sup>68</sup> COM(2013) 83 final, s. 6-7.

<sup>69</sup> Eurofound (2012), *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*.

<sup>70</sup> Se [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/educ/133859.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/133859.pdf).

<sup>71</sup> COM(2013) 83 final, Sociale investeringer i vækst og samhørighed, herunder gennem anvendelse af Den Europæiske Socialfond 2014-2020, s. 12-13, SWD(2013) 39 final, Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market - Towards a social investment approach, s. 56

<sup>72</sup> KOM(2011) 735 endelig. De indkomne bidrag som reaktion på grønbogen kan ses på [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting\\_public/consulting\\_0023\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm).

<sup>73</sup> EMN's undersøgelse med titlen "Misuses of the Right to Family Reunification - Marriages and convenience and false declarations of parenthood" (juni 2012) indgår som grundlag for debatten.

konkurrenceevne, hvis reglerne for migration og mobilitet lempes. At der er en vigtig forbindelse mellem migration og udvikling anerkendes klart i EU's ramme for udviklingspolitikken, "dagsordenen for forandring".

Foruden de eksisterende mobilitetspartnerskaber blev der i 2012 ført forhandlinger med Marokko og Tunesien om nye mobilitetspartnerskaber, herunder at gøre det lettere at udnytte mulighederne for mobilitet og sikre en bedre forvaltet lovlig indvandring<sup>74</sup>. EU har også indledt sonderende drøftelser med Aserbajdsjan. Der blev indledt en struktureret dialog om indvandring, mobilitet og sikkerhed med Jordan, som muligvis fører til et mobilitetspartnerskab. Der blev indledt lignende dialoger med andre lande i det sydlige Middelhavsområde, hvis den politiske situation tillader det. Det overvejes at anvende en anden ramme for samarbejde, den såkaldte fælles dagsorden for migration og mobilitet, i forbindelse med andre prioriterede lande, som ikke er omfattet af EU's naboskabspolitik, f.eks. Indien.

EU indledte desuden i 2012 en række dialoger og samarbejdsprocesser på regionalt og subregionalt plan, som vedrører alle gensidigt relevante spørgsmål og emner på området indvandring og mobilitet. I overensstemmelse med Rådets konklusioner af 29. maj 2012<sup>75</sup> blev der givet prioritet til partnerskabet mellem Afrika og EU om migration, mobilitet og beskæftigelse og Rabatprocessen<sup>76</sup> i syd, Pragprocessen<sup>77</sup> og det østlige partnerskabs panel om migration og asyl i øst samt EU-LAC-dialogen om migration og dialogen med landene langs silkeruten inden for rammerne af Budapestprocessen<sup>78</sup>.

Oprindelseslandene nyder også godt af velforvaltede lovlige kanaler for indrejse i EU, og betydningen heraf skal ikke undervurderes. Udvandrerens pengeoverførsler udgør fortsat en betydelig kilde til private indtægter for mange familier i tredjelande, og i 2011 beløb disse overførsler sig til 28,5 mia. EUR, hvilket er en stigning på 3 % i forhold til 2010<sup>79</sup>. Kommissionen og medlemsstaterne har de senere år taget en række initiativer vedrørende udvandreres pengeoverførsler, og der er sket forbedringer, men der mangler endnu at blive gjort meget<sup>80</sup>. Diasporagrupper bidrager også til udviklingen i deres oprindelseslande på mange andre måder, herunder ved at overføre kompetencer og fremme investeringer.

På verdensplan er EU aktivt involveret i forberedelserne af den kommende anden FN-dialog på højt plan om international migration og udvikling, der skal afholdes under De Forenede Nationers Generalforsamlings 68. samling den 3.-4. oktober 2013 for effektivt at bidrage til sikre et vellykket møde. Kommissionen tager i sin meddelelse om maksimering af migrationens udviklingseffekt: EU's bidrag til FN's dialog på højt plan og de næste skridt hen imod en udbygning af sammenhængen mellem udvikling og migration<sup>81</sup> yderligere fat på forbindelsen mellem migration og udvikling, og EU's fælles holdning indeholder en række vigtige budskaber med henblik på øget globalt samarbejde.

<sup>74</sup> Der blev opnået politisk enighed herom med Marokko den 1.3.2013.

<sup>75</sup> Rådets konklusioner om den samlede strategi for migration og mobilitet (dok. ref. 9417/12).

<sup>76</sup> Partnerskabet mellem EU og Afrika om migration og udvikling, erklæring undertegnet i Rabat i 2006.

<sup>77</sup> Den politiske proces, der skal fremme migrationspartnerskaber blandt de deltagende stater i Den Europæiske Union, Schengenområdet, Sydøst- og Østeuropa og Centralasien samt Tyrkiet, blev indledt på ministerkonferencen i Prag i 2009. Se: [www.icmpd.org](http://www.icmpd.org)

<sup>78</sup> Rådgivende forum bestående af flere end 50 regeringer og 10 internationale organisationer, og som sigter mod at udvikle overordnede og bæredygtige systemer for lovlig indvandring. Se: [www.icmpd.org](http://www.icmpd.org)

<sup>79</sup> Eurostats pressemeddelelse 176/2012 af 11.12.2012.

<sup>80</sup> *EU Remittances for Developing Countries, Remaining Barriers, Challenges and Recommendations*. [http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/eu\\_remittances\\_for\\_developing\\_countries\\_final\\_19-11-2012.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/eu_remittances_for_developing_countries_final_19-11-2012.pdf).

<sup>81</sup> COM(2013) 292 af 21.5.2013.

## IV. PÅ HØJDE MED UDFORDRINGERNE I FORBINDELSE MED INTERNATIONAL BESKYTTELSE

### IV.1. Færdiggørelse af det fælles europæiske asylsystem

Europa er fortsat en vigtig destination for personer, der har et reelt behov for beskyttelse. For at sikre en ensartet beskyttelsesstatus på tværs af EU har Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i 2012 arbejdet intensivt for at færdiggøre den nødvendige pakke af instrumenter til anden fase af det fælles europæiske asylsystem. Efter vedtagelsen i 2011 af det ændrede direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse<sup>82</sup>, blev der i 2012 opnået politisk enighed om den omarbejdede Dublinforordning<sup>83</sup> og det omarbejdede direktiv om modtagelsesforhold<sup>84</sup>. Navnlig ændringerne af direktivet om modtagelsesforhold er væsentlige, idet der for første gang indføres detaljerede regler vedrørende asylrelateret frihedsberøvelse, herunder en udtømmende liste over restriktive årsager til en sådan frihedsberøvelse og strenge krav til betingelserne for frihedsberøvelsen. Ændringerne af Dublinforordningen vil både gøre den mere effektiv og øge den beskyttelse, forordningen yder, navnlig hvad angår retten til at klage over en afgørelse om overførsel og opretholdelse af familien som en enhed. I marts 2013 blev der opnået politisk enighed om de sidste to retsakter, der udgør det fælles europæiske asylsystem, nemlig det omarbejdede direktiv om asylprocedurer<sup>85</sup> og Eurodac-forordningen om oprettelse af en biometrisk database til sammenligning af fingeraftryk<sup>86</sup>. Det ændrede direktiv om asylprocedurer vil føre til rimeligere, hurtigere og kvalitetsmæssigt bedre afgørelser i asylsager, og der vil blive taget bedre hensyn til udsatte gruppers særlige behov, idet der navnlig vil blive sikret en bedre beskyttelse af uledsagede mindreårige og torturofre. Den ændrede Eurodac-forordning vil desuden under strengt begrænsede omstændigheder muliggøre adgang til EU's database over asylansøgers fingeraftryk med henblik på retshåndhævelse for at forebygge, opdage eller efterforske de mest alvorlige forbrydelser såsom mord og terrorisme.

Når disse foranstaltninger vedrørende det fælles europæiske asylsystem, er effektivt gennemført, vil EU have et omfattende asylsystem, der sikrer fælles procedurer og en ensartet status for dem, der får asyl eller subsidiær beskyttelse i EU, og som omfatter tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger til at forhindre misbrug. Disse foranstaltninger har også til formål at sikre, at asylansøgenes grundlæggende rettigheder beskyttes, navnlig princippet om non-refoulement og retten til effektive retsmidler.

### IV.2. Fremme af det praktiske samarbejde og solidaritet internt i EU

I forbindelse med de strategiske dokumenter, Europa-Parlamentet<sup>87</sup> og Rådet<sup>88</sup> vedtog, og som både Regionsudvalget<sup>89</sup> og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg<sup>90</sup> afgav

<sup>82</sup> Direktiv 2011/95/EU

<sup>83</sup> Det omarbejdede direktiv 2003/9/EF. Rådets pressemeddelelse 14556/12, Rådets (retlige og indre anliggender) møde den 25.10.2012.

<sup>84</sup> Den omarbejdede forordning (EF) nr. 343/2003. Rådets pressemeddelelse 17315/12, Rådets (retlige og indre anliggender) møde den 6.-7.12.2012.

<sup>85</sup> Rådets direktiv 2005/85/EF om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT L 326 af 13.12.2005, s. 13). [Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige observationsorgan](#), interinstitutionel reference COD(2009)0165.

<sup>86</sup> Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 (EFT L 316 af 15.12.2000, s. 1). Link til Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige observationsorgan. [Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige observationsorgan](#), interinstitutionel reference COD(2008)0242. Den næste årsrapport vedrørende Eurodac vil blive offentliggjort i anden halvdel af 2013.

<sup>87</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=DA&reference=P7-TA-2012-310>

<sup>88</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/130731.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/130731.pdf)

udtalelse om, var der på EU-plan en intens debat om solidaritet internt i EU. Der var støtte til de brede linjer i Kommissionens strategi, som blev opridset i meddelelsen om solidaritet internt i EU på asylområdet<sup>91</sup>. Strategien tager udgangspunkt i øget gensidig tillid og parallel udvikling af en lang række værktøjer, der kan dække medlemsstaternes forskellige behov og situationer. Disse redskaber og rammer kan kun fungere i praksis, hvis medlemsstaternes myndigheder sammen med Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) fuldt ud engagerer sig.

Medlemsstaternes engagement i solidaritetsforanstaltninger kom på prøve ved tre lejligheder i 2012, nemlig i forbindelse med Grækenlands nationale handlingsplan for asyl og migration<sup>92</sup>, konflikten i Syrien og flytning af personer, der nyder godt af international beskyttelse, inden for EU, navnlig via EUREMA II-projektet. Ved alle tre lejligheder viste der sig at være behov for i praksis i højere grad at indfri løfterne om solidaritet.

Indfrielse af løfterne var emnet for et ekspertmøde om solidaritet internt i EU, der blev afholdt i begyndelsen af 2013. På mødet blev det bekræftet, at der stadig er plads til at gøre det praktiske samarbejde mellem de nationale myndigheder tættere. Det viste sig f.eks., at det kun er en håndfuld medlemsstater, der i vid udstrækning anvender det fælles europæiske uddannelsesprogram på asylområdet, selv om det bredt anerkendes, at det er af høj kvalitet. Samtidig gav flere medlemsstaters eksperter udtryk for, at de er parat til at lade de nationale asylprocedurer undersøge nærmere på EU-plan med henblik på yderligere at øge den gensidige tillid ved at sikre en kohærent implementering af de nye forskrifter på asylområdet. Hvad angår kriseforebyggelse og -styring, blev der på mødet indkredset en række vigtige udfordringer såsom ansvaret for at koordinere solidariske tiltag på EU-plan og nødplaner i tilfælde af en asylkrise.

#### **IV.2.1. Et fuldt fungerende europæisk asylstøttekontor (EASO)**

Det Europæiske Asylstøttekontor<sup>93</sup> spiller en nøglerolle i forbindelse med indførelsen af det europæiske asylsystem, navnlig ved at øge det praktiske samarbejde og koordinere den operationelle støtte blandt medlemsstaterne<sup>94</sup>. EASO opnåede fuld finansiel uafhængighed i september 2012, og forvaltningen af de vigtigste praktiske samarbejdsforanstaltninger på asylområdet, som Kommissionen tidligere forestod, blev overført til asylstøttekontoret i 2012. Asylstøttekontoret fortsatte med at støtte gennemførelsen af EU's handlingsplan vedrørende indvandring og asyl i Grækenland, og indsættelsen af endnu et asylstøttehold fra EASO, denne gang i Luxembourg, og bistod med uddannelsen af nyligt rekrutteret personale. EASO fungerer i stadig større grad som informationsformidler med henblik på at træffe forebyggende foranstaltninger og tage fat på at løse specifikke problemer, inden de fører til kriser. Asylstøttekontoret er afhængigt af medlemsstaternes midler for at kunne udføre sine opgaver, og medlemsstaterne opfordres kraftigt til at øge deres støtte og bidrag til projekter, der ledes af EASO, f.eks. det fælles europæiske uddannelsesprogram og aktiviteter vedrørende oprindelseslandene.

Partnerskabet mellem Europa-Kommissionen og EASO vil blive yderligere styrket i 2013, når agenturet blive en vigtig partner i forbindelse med gennemførelsen af nye retsfor skrifter. I

---

<sup>89</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:277:0012:0017:DA:PDF>

<sup>90</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions>

<sup>91</sup> KOM(2011) 835 endelig.

<sup>92</sup> Se også Kommissionens taskforce for Grækenland, se [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/taskforce-greece/](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/).

<sup>93</sup> EASO har også lanceret et officielt websted i 2012, se <http://easo.europa.eu>, og offentliggjort sin første årsrapport i juni 2012.

<sup>94</sup> EASO's årsrapport, der skal offentliggøres i midten af 2013, vil indeholde nærmere oplysninger om dets forskellige aktiviteter i 2012.

2013 vil der i overensstemmelse med meddelelsen om solidaritet internt i EU<sup>95</sup> bliver foretaget en første evaluering af EASO. Kommissionen vil desuden samarbejde med EASO for fuldt ud at vedtage de foranstaltninger, der er planlagt i den fælles erklæring om decentraliserede EU-agenturer<sup>96</sup>.

#### **IV.2.2. Støtte til Grækenland i asylsager**

Kommissionen tog sammen med EASO og andre berørte parter skridt til at støtte Grækenland med at forbedre dets asylsystem. Dette omfattede tjenesterejser i marken, målrettede finansielle midler og indsættelse af asylstøttehold fra EASO og eksperter vedrørende gennemførelsen af EU-finansiering.

Blandt de positive resultater var en ny uafhængig asyltjeneste, iværksættelse af foranstaltninger for at tage fat på efterslæbet af sager såsom klageudvalg og en særlig taskforce. Der er via Den Europæiske Flygtningefond ydet i alt ca. 19,95 mio. EUR i tidsrummet 2011-2013 til støtte for disse foranstaltninger, idet der i alene i 2013 er afsat 3,2 mio. EUR<sup>97</sup>.

Selv om Kommissionen tydeligvis er tilfreds med disse resultater, finder den dog, at der stadig er mangler, og at der er behov for en yderligere indsats, navnlig hvad angår respekten for menneskerettighederne i flygtningecentrene, bedre adgang til asylproceduren og flere på åbne modtagelsescentre. Kommissionen vil fortsat samarbejde med de græske myndigheder for at prioritere og lette en hurtig gennemførelse af handlingsplanen. Det er også nødvendigt med fortsat støtte og solidaritet fra de øvrige EU-medlemsstater. Betydningen af fortsat at udvise agtpågivenhed i den forbindelse tydeliggøres af virkningerne for hele det europæiske asylsystem af dommen afsagt af EU-Domstolens Store Afdeling i forenede sager C-411/10 og C-493/10<sup>98</sup>.

#### **IV.2.3. Beskyttelse af personer, der flygter fra Syrien**

Migrationen som følge af konflikten i Syrien udgør en stor udfordring for visse medlemsstaters asylsystemer. Langt størstedelen af de næsten 600 000 syrere, der flygtede i 2012, tog til Jordan, Tyrkiet, Libanon og Irak<sup>99</sup>, og ca. 23 770<sup>100</sup> ansøgte om asyl i EU. Af disse ansøgte de fleste om asyl i Tyskland og Sverige (ca. 33 % for hvert af disse lande), mens andre medlemsstater kun blev påvirket heraf i beskedent omfang. Selv om disse tal ikke er høje nok til at destabilisere asylsystemerne, især da ansøgningerne i navnlig Tyskland kunne behandles hurtigt, blev det tydeligt, at der trods alt er brug for i højere grad at være forberedt i tilfælde af uforudseelige begivenheder.

Kommissionen begyndte i august 2012 at opbygge et net med de relevante agenturer (EASO, Frontex, Europol) med henblik på regelmæssige informationsudvekslinger for at koordinere indsatsen. Denne koordineringsmekanisme mellem Europa-Kommissionen og EU-agenturerne skal sikre en bedre generel overvågning af situationen ved EU's ydre grænser og i medlemsstaternes asylsystemer. Dette vil gøre det lettere at aktivere støtteinstrumenterne

<sup>95</sup> KOM(2011) 835 endelig.

<sup>96</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012\\_07\\_17\\_joint\\_agreement\\_agencies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012_07_17_joint_agreement_agencies_en.htm)

<sup>97</sup> I tidsrummet 2011-2013 blev der bevilget 97,9 mio. EUR fra Den Europæiske Tilbagesendelsesfond og 129,7 mio. EUR fra Fonden for de Ydre Grænser. I 2013 er det bevilgede beløb på henholdsvis 35,3 mio. EUR og 44 mio. EUR. De 19,95 mio. EUR omfatter 7,7 mio. EUR fra Den Europæiske Flygtningefond til finansiering af nødforanstaltninger.

<sup>98</sup> Forenede sager C-411/10 og C-493/10: (N.S., M.E. m.fl.) [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/10c411\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/10c411_en.pdf)

<sup>99</sup> <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>. Antal i begyndelsen af januar 2013.

<sup>100</sup> Der foreligger ikke oplysninger for december for alle medlemsstater. Ingen oplysninger for NL.

rettidigt, bl.a. via den mekanisme for tidlig varsling, der er omhandlet i artikel 33 i den ændrede Dublinforordning.

#### **IV.2.4. Flytning af personer inden for EU**

Flytning af personer, der har fået international beskyttelse, udgør fortsat et af de mest håndgribelige eksempler på solidaritet mellem medlemsstater, der ønsker at tage presset af andre medlemsstaters asylsystemer. Det er også fortsat et af de mest kontroversielle spørgsmål. Selv om EUREMA II-projektet<sup>101</sup>, der blev iværksat i 2012, er blevet forlænget frem til udgangen af 2013, er der fortsat problemer med at flytte disse personer fra Malta til visse medlemsstater, der deltager i projektet. Ifølge EASO og de oplysninger, Kommissionen har modtaget fra FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), IOM og den maltesiske regering, varierer årsagerne hertil mellem de undertiden restriktive kriterier, medlemsstaterne anvender til at vælge, hvem der skal flytte, og de pågældende personers opfattelse af, hvor gode udsigterne til familiesammenføring og til at blive integreret i den medlemsstat, der tilbyder at tage imod dem, er.

#### **IV.3. EU's eksterne asyldimension – regionale beskyttelsesprogrammer og genbosættelse**

Solidariteten bør ikke standse ved EU's grænser, og tredjelande bør ligeledes nyde godt af EU's støtte i forbindelse med international beskyttelse. Inden for rammerne af den samlede strategi for migration og mobilitet bør EU øge samarbejdet med relevante lande uden for EU for derved at bistå dem med at styrke deres beskyttelsessystemer og sikre overholdelsen af internationale standarder samt vise solidaritet med flygtninge og andre personer rundt omkring i verden, der har brug for beskyttelse. De regionale beskyttelsesprogrammer og genbosætning er vigtige instrumenter hen imod dette mål parallelt med EU's løbende samarbejde med tredjelande både bilateralt og multilateralt

Ud over arbejdet med de eksisterende regionale beskyttelsesprogrammer<sup>102</sup> og på opfordring af Rådet (retlige og indre anliggender)<sup>103</sup> vil Kommissionen som reaktion på den igangværende konflikt i Syrien og flygtningesituationen i nabolandene i løbet af 2014 indføre et regionalt beskyttelsesprogram i Mellemøsten, der supplerer den umiddelbare humanitære bistand, der allerede ydes.

Kommissionen yder også finansiel støtte til UNHCR for at støtte bestræbelserne for at gøre det muligt for flygtningene i Syriens nabolande at blive ordentligt registreret og derved få adgang til beskyttelse. Dette omfatter bistand til de lokale myndigheder med transport fra grænseovergangssteder, tilvejebringelse af det nødvendige udstyr og de nødvendige forsyninger samt om nødvendigt uddannelseskurser og indføring af ikke-statslige organisationer, embedsmænd og andre berørte parter i de grundlæggende principper for international beskyttelse.

Genbosættelse af flygtninge, der kommer fra lande uden for EU, udgør fortsat en solidarisk handling fra EU's og dets medlemsstaters side over for tredjelande, der har taget imod store grupper af flygtninge. Kommissionens mål er at sikre, at flere medlemsstater hvert år genbosætter flere flygtninge, samtidig med at den respekterer, at det sker på frivillig basis. Da

---

<sup>101</sup> I forbindelse med det første EU-projekt vedrørende flytning fra Malta (EUREMA) blev 227 personer under international beskyttelse flyttet fra Malta i 2010-2011. I forbindelse med EUREMA II-projektet blev der oprindeligt givet tilsagn om 97 pladser plus yderligere 265 bilaterale tilsagn uden for rammerne af projektet. I løbet af 2012 blev 105 personer flyttet enten gennem EUREMA II-projektet eller de ledsagende bilaterale ordninger.

<sup>102</sup> Kommissionen har også været aktiv, når det drejer sig om at støtte udvikling af regionale beskyttelsesprogrammer i Nordafrika (inklusive Egypten og Tunesien).

<sup>103</sup> Oktober 2012. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf).

medlemsstaterne i marts 2012 nåede til enighed om det fælles EU-genbosættelsesprogram<sup>104</sup> inden for rammerne af Den Europæiske Flygtningefond, enedes de for første gang om specifikke fælles EU-genbosættelsesprioriteter for 2013<sup>105</sup>. Dette udsender et stærkt politisk signal om enhed og solidaritet med det internationale samfund og flygtninge, der har brug for en varig løsning og er udtryk for den betydning, EU og medlemsstaterne tillægger det at rette EU's genbosættelsesbestræbelser mod langvarige situationer, der kræver særlig opmærksomhed og en øget indsats. Der forhandles på nuværendes tidspunkt om oplægget til EU's genbosættelsesprogram fra 2014 som en del af den nye asyl- og migrationsfond.

#### **IV.4. Uledsagede mindreårige**

Uledsagede mindreårige, herunder også dem, der ikke ansøger om asyl, udgør en udsat gruppe, der fortsat fik stor opmærksomhed i 2012. I midtvejsrapporten<sup>106</sup> om gennemførelsen af handlingsplanen vedrørende uledsagede mindreårige (2010-2014)<sup>107</sup> blev behovet for at forbedre indsamlingen af data, forebygge usikker migration og menneskehandel, sikre modtagelsesfaciliteter og processuelle garantier og finde holdbare løsninger understreget for derved effektivt at tackle dette vedvarende fænomen. Et af de vigtigste punkter for Kommissionen under forhandlingerne om instrumenterne vedrørende det fælles europæiske asylsystem var fortsat på hensigtsmæssig vis at tage hensyn til (uledsagede) mindreåriges særlige behov og anerkende den udsatte situation, de befinder sig i i forbindelse med asyl.

EASO iværksatte en række initiativer, hvad angår teknikker til at vurdere mindreåriges alder og opspore familien. Kommissionen lancerede en indkaldelse af forslag til projekter for at analysere forskellige strategier og indkredse bedste praksis, hvad angår modtagelse, beskyttelse og integration af uledsagede mindreårige<sup>108</sup>.

#### **IV.5. Bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor**

Der er behov for et stærkt samarbejde mellem EU og medlemsstaterne for at bekæmpe det hovedsageligt grænseoverskridende fænomen menneskehandel. Ofre herfor fra lande uden for EU kommer hovedsageligt fra Nigeria og Kina.

I 2012 skete der på flere områder en dynamisk udvikling af EU's retlige og politiske ramme for bekæmpelse af menneskehandel. I juni 2012 lancerede Kommissionen EU's integrerede strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012–2016<sup>109</sup>, som sætter ofrene i centrum og supplerer EU's retsfor skrifter om bekæmpelse af menneskehandel<sup>110</sup>. EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel, der blev udnævnt i 2011, spiller en vigtig rolle i forbindelse med kontrollen med gennemførelsen heraf. I oktober 2012 vedtog Det Europæiske Råd konklusioner<sup>111</sup>, hvori de udtrykte tilfredshed med strategien og igen bekræftede medlemsstaternes politiske vilje og parathed til at lade deres politiske løfter følge op af

<sup>104</sup> Afgørelse 281/2012/EU af 29.3.2012. <http://www.resettlement.eu>

<sup>105</sup> Inden for rammerne af denne ordning gav de deltagende medlemsstater tilsagn om at genbosætte 3 962 flygtninge i 2013. Dette er en stigning i forhold til 2012, hvor der blev givet tilsagn om 3 083 genbosættelser.

<sup>106</sup> COM(2012) 554 final, og det ledsagende dokument fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2012) 281.

<sup>107</sup> KOM(2010) 213 endelig.

<sup>108</sup> Se [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/pilot-project-unaccompanied-minors/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/pilot-project-unaccompanied-minors/index_en.htm).

<sup>109</sup> COM(2012) 286 final.

<sup>110</sup> Navnlig direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor (EUT L 101 af 15.4.2011). Fristen for implementeringen er april 2013.

<sup>111</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/133202.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133202.pdf).

handling. Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget hilste også meddelelsen velkommen<sup>112</sup>.

Hvad angår den eksterne dimension af menneskehandel, blev det ved vedtagelsen af den anden (og sidste) rapport om gennemførelsen af EU's indsatsorienterede dokument om styrkelse af EU's eksterne dimension inden for bekæmpelse af menneskehandel<sup>113</sup> erkendt, at EU's strategi skal anvendes som en ny vejledende ramme for den eksterne dimension. Heri er der også planlagt en fælles indsats for at øge samarbejdet med tredjelande, der er oprindelses-, transit- og destinationslande. Dette er også i overensstemmelse med Rådets konklusioner om den samlede strategi for migration og mobilitet<sup>114</sup>. Menneskehandel indgår som et fast emne i forbindelse med al dialog om migration og mobilitet mellem EU og dets partnere både på regionalt og bilateralt plan samt i forbindelse med mobilitetspartnerskaber. Rapporten indeholdt en særlig liste over lande og regioner, hvor et sådant samarbejde og partnerskab bør yderligere styrkes og strømlines. Listen vil blive gennemgået og ajourført med jævne mellemrum.

## **V. EU'S STRATEGI TIL FORVALTNING AF MIGRATIONSPRESSET**

### **V.1. En kohærent strategi for at mindske den ulovlige indvandring**

Ulovlig indvandring udgør forsat en udfordring for EU og medlemsstaterne, som, selv om det er i varierende grad og under forskellige omstændigheder, påvirkes heraf, lige som det også er tilfældet med indvandrerne selv, som ofte udsættes for farlige og umenneskelige situationer. EU's klare mål er at forhindre og kontrollere det nuværende migrationspres som følge af ulovlig indvandring og misbrug af de lovlige migrationsveje. Det er en forudsætning for en troværdig politik for lovlig indvandring og mobilitet.

Den 23. april 2012 vedtog Rådet "EU's indsats mod migrationspresset – En strategisk reaktion"<sup>115</sup>, hvori der fremhæves seks strategisk prioriterede indsatsområder: I) Styrkelse af samarbejdet med transit- og oprindelsestredjelande om styring af migrationen, II) Styrket grænseforvaltning ved de ydre grænser, III) Forebyggelse af ulovlig indvandring via den græsk-tyrkiske grænse, IV) Bedre tackling af misbrug af de lovlige migrationskanaler, V) Sikring af fri bevægelighed ved at dæmme op for tredjelandsstatsborgeres misbrug og IV) Skærpet styring af migrationen, herunder tilbagesendelse.

"EU's indsats mod migrationspresset – En strategisk reaktion" giver EU og medlemsstaterne et redskab, der gør det muligt for dem at takle problemet med ulovlig indvandring, samtidig med at respekten for de grundlæggende rettigheder sikres<sup>116</sup>. Gennemførelsen og opfølgningen heraf indebærer et tæt samarbejde mellem de institutionelle aktører (Rådet, medlemsstaterne, Kommissionen og relevante EU-agenturer), hver især i overensstemmelse med deres respektive kompetence og institutionelle rolle<sup>117</sup>. Kommissionens tjenestegrenes

<sup>112</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.23965> og <http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=CIVEX-V/035&id=21618>.

<sup>113</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13661-re03.en12.pdf>.

<sup>114</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st09/st09417.en12.pdf>.

<sup>115</sup> Rådets dokument nr. 8714/1/12 REV 1. Se: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/da/12/st08/st08714-re01.da.pdf>. For at afspejle behovet for konstant at revidere denne strategi har hvert rådsformandskab accepteret at medtage det som en del af deres program og ajourføre "EU's indsats mod migrationspresset – En strategisk reaktion", særlig inden for rammerne af Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl (SCIFA).

<sup>116</sup> F.eks. bør der tages hensyn til det vejledende dokument "Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations", der er udarbejdet af Agenturet for Grundlæggende Rettigheder i 2012, i forbindelse med praksis for pågribelse af ulovlige indvandrere.

<sup>117</sup> F.eks. har Kommissionen iværksat forhandlinger om tilbagetagelsesaftaler, hvilket foregår i tæt samarbejde med medlemsstaterne i de relevante rådsgrupper.

dokument, der ledsager denne rapport, indeholder en statusrapport over medlemsstaternes indsats på disse prioriterede områder<sup>118</sup>. Det er nødvendigt at betragte de strategiske prioriteter som en del af et bredere aspekt af forvaltningen af migrationsstrømmene, hvor alle facetter heraf lige fra dialogen med tredjelande som en del af den ramme, den samlede strategi for migration og mobilitet danner, til solidaritetsaktioner til fordel for Grækenland og til de foranstaltninger, de individuelle medlemsstater træffer inden for deres egne grænser, medtages.

De, der ansætter tredjelandsstatsborgere uden lovligt ophold, skal straffes. Kommissionen er på nuværende tidspunkt ved at vurdere medlemsstaternes implementering af direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold<sup>119</sup>. Kommissionen vil på grundlag af denne evaluering udsende en rapport i midten af 2014. Medlemsstaterne opfordres til at indsende de krævede årlige tilsynsrapporter, der skal fremlægges i juli hvert år.

#### *V.1.1 At indkredse og tackle steder, hvor der er pres på grænsen*

Frontex spiller en nøglerolle, når det drejer sig om at analysere de ulovlige migrationsveje og koordinere foranstaltninger med henblik på at tackle særlige steder, hvor der er pres på grænsen, f.eks. som nu ved den græsk-tyrkiske grænse. Det kan der også blive andre steder, så det er fortsat vigtigt at overvåge udviklingen. Som en del af Grækenlands nationale handlingsplan for asyl og migration har et af de positive elementer været forbedringen af den integrerede forvaltning af de ydre grænser ved hjælp af elektronisk overvågning og oprettelse af en national koordinationsenhed plus en effektiv tilbagesendelsespolitik, hvor der vil blive fokuseret på at yde støtte til frivillig tilbagevenden og, når det ikke er muligt, tvangsudsendelse.

#### *V.1.2 Aftaler om tilbagesendelse*

Kommissionen arbejder fortsat på at fremme gennemførelsen af de 13 eksisterende EU-tilbagesendelsesaftaler<sup>120</sup>, idet den tager hensyn til Rådets konklusioner af 9.-10. juni 2011 om Den Europæiske Unions tilbagesendelsesstrategi. Den fortsætter også sin indsats som forhandler af EU-tilbagesendelsesaftaler. Der blev indgået nye tilbagesendelsesaftaler med Kap Verde i april 2012 og med Armenien i oktober 2012. Der blev også indgået en aftale med Tyrkiet i juni 2012, selv om denne endnu ikke er undertegnet og ratificeret. Forhandlingerne med Aserbajdsjan skred fremad i støt tempo. Kommissionen arbejder på at styrke garantiene for beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i de EU-tilbagesendelsesaftaler med tredjelande, den har forhandlet om for nylig.

På ministermødet med AVS-landene i Vanuatu i juni 2012 blev der stadfæstet et sæt henstillinger fra ekspertmøder, som bl.a. vedrørte tilbagesendelser med henblik på at øge implementeringen af de relevante bestemmelser i artikel 13 (migration) i Cotonouaftalen<sup>121</sup>.

#### *V.1.3 At fastsætte standarder for en fælles tilbagesendelsespolitik*

Ved udgangen af 2012 havde alle de stater, der er bundet af direktivet om tilbagesendelse<sup>122</sup>, med undtagelse af Island givet Kommissionen meddelelse om, at de fuldt ud havde implementeret det i deres nationale lovgivning. EU er således nu tæt på at have fælles tilbagesendelsesstandarder, der fuldt ud respekterer de grundlæggende rettigheder. Evalueringen af, om direktivet om tilbagesendelse er korrekt gennemført i de nationale

<sup>118</sup> SWD(2013) 210 final, afsnit 4.

<sup>119</sup> Direktiv 2009/52/EF.

<sup>120</sup> KOM (2011) 76.

<sup>121</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm)

<sup>122</sup> Direktiv 2008/115/EF.

lovgivninger, er afsluttet, og Kommissionen er på nuværende tidspunkt ved at følge op herpå. I en vigtig dom fra Domstolen i 2012 præciseres det, i hvilket omfang nationale lovbestemmelser, der gør ulovligt ophold strafbart, er forenelige med direktivet om tilbagesendelse<sup>123</sup>. Der vil ved udgangen af 2013 blive udsendt en meddelelse om tilbagesendelse.

I 2012 skete 52,1 % af alle tilbagesendelser på frivillig basis. Frivillig tilbagesendelse eller udrejse er fortsat den foretrukne løsning, selv om det i nogle tilfælde kan være nødvendigt med tvangsudsendelse. Medlemsstaterne skal fortsat fuldt ud udnytte de muligheder, Voluntary Return European Network (VREN)<sup>124</sup>, og midler fra Den Europæiske Tilbagesendelsesfond giver. Der bør gøres større brug af fælles tilbagesendelse med fly ved at udnytte tilbagesendelsesfonden og Frontex' koordinering fuldt ud<sup>125</sup>. Det er nødvendigt at styrke de proceduremæssige garantier, der er fastsat i direktivet om tilbagesendelse, herunder brugen af ledsagere ved tvangsudsendelser.

Medlemsstaterne har ofte det problem, at et betydeligt antal tredjelandstatsborgere i praksis ikke kan sendes tilbage, selv om der er truffet afgørelse herom. En sammenlignende undersøgelse<sup>126</sup>, som Kommissionen har gennemført, viste, at en række medlemsstater har bestemmelser om, hvordan og på hvilke vilkår personer, hvis tilbagesendelse/udsendelse er forsinket, kan falde ind under legaliseringsproceduren, forudsat at de opfylder visse betingelser, såsom at de mindst skal have opholdt sig i landet i et minimumstidsrum, er samarbejdsvillige og ikke har forstyrret den offentlige orden. Kommissionen er i øjeblikket ved at gennemgå resultaterne af denne undersøgelse og vil fremsætte forslag til mulige foranstaltninger som en del af dens meddelelse om tilbagesendelse.

#### *V.1.4 Bekæmpelse af misbrug af liberaliseringen af visumreglerne*

Kommissionen fortsætter med bistand fra EASO og Frontex med via den såkaldte overvågningsmekanisme efter en visumliberalisering at holde øje med, hvilke virkninger de nye visumfritagelsesordninger har. Forhandlingerne om ændringerne<sup>127</sup> af forordning (EF) nr. 539/2001<sup>128</sup> fortsatte også. Ændringen af forordningen medfører, at der indføres en ny visumsuspensionsmekanisme og en revideret gensidighedsmekanisme til brug som sidste udvej i tilfælde, hvor indførelsen af visumfritagelsesordninger forårsager en pludselig og

<sup>123</sup> Mest bemærkelsesværdig var dommen i sag C-430/11 (Sagor), som yderligere tydeliggjorde, i hvilket omfang nationale bestemmelser, der gør det muligt at straffe tredjelandstatsborgeres ulovlige ophold, ikke må underminere de fælles standarder i direktivet om tilbagesendelse. I denne sag fastslog domstolen, at en medlemsstats lovgivning, som gør det muligt at straffe tredjelandstatsborgeres ulovlige ophold med husarrest, kun er forenelig med de fælles standarder i direktivet om tilbagesendelse, hvis fuldbyrdelsen af denne sanktion ophører, så snart den pågældendes fysiske transport ud af den omhandlede medlemsstat er mulig. Denne dom redefinerer Domstolens retspraksis, hvad angår dette spørgsmål, idet den tager udgangspunkt i den retspraksis, der er skabt i medfør af sag C-61/11 (El Dridi) and C-329/11 (Achoughbajian), i henhold til hvilken nationale bestemmelser, der gør det muligt at straffe tredjelandstatsborgeres ulovlige ophold, skal stå i et rimeligt forhold til det formål, der søges opnået, og må ikke forsinke tilbagesendelsesproceduren.

<sup>124</sup> <http://www.vren-community.org/>

<sup>125</sup> I 2012 forestod Frontex koordineringen af i alt 39 fælles tilbagesendelser af 2 110 tredjelandstatsborgere. 20 medlemsstater (AT, BE, BG, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, MT, NL, PL, RO, SE, UK) og to associerede Schengenlande (CH, NO) deltog heri. Tilbagesendelseslandene var Armenien, Colombia, Ecuador, Georgien, Ghana, Gambia, Kosovo(\*), Nigeria, Pakistan, Serbien, Ukraine og Usbekistan. (\* Denne betegnelse er med forbehold for holdningerne til retsstilling og er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.)

<sup>126</sup> Kan ses fra 1.3.2013 på [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/return-readmission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm)

<sup>127</sup> KOM(2011) 290 endelig.

<sup>128</sup> EFT L 292 af 21.3.2001, s. 1.

omfattende stigning i antallet af ulovlige indvandrere eller ubegrundede asylansøgninger. Der er endnu ikke opnået enighed om gensidighedsmekanismen.

## V.2. En effektiv grænseforvaltning

### V.2.1 EU's ydre grænser

Frontex spiller fortsat en vigtig rolle med at fremme det operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne om grænsesikkerhed og tilbagesendelse. Gennemførelsen af den reviderede forordning<sup>129</sup> om Frontex, som trådte i kraft i december 2011, er nu en hovedprioritet for agenturet, bl.a. ved aktiv brug af udnævnte personer, der er ansvarlige for de grundlæggende rettigheder, og det rådgivende forum for grundlæggende rettigheder. Kommissionen udtrykte tilfredshed med EU's Ombudsmands offentlige høring vedrørende Frontex og de grundlæggende rettigheder<sup>130</sup>.

Efter at Domstolen for Den Europæiske Union havde annulleret Rådets afgørelse 2010/252/EU i forbindelse med retningslinjerne for eftersøgnings- og redningsoperationer<sup>131</sup>, fremsatte Kommissionen i april 2013 et forslag<sup>132</sup> til erstatning for denne afgørelse, hvori der tages hensyn til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols principielle dom i 2012<sup>133</sup>.

Kommissionen fortsatte i tæt samarbejde med Frontex og medlemsstaterne at udvikle det europæiske grænseovervågningssystem (EUROSUR), som skal sættes i drift i oktober 2013. Forordningen om indførelsen af systemet forventes vedtaget i første halvdel af 2013, og Rådet og Europa-Parlamentet opfordres til at støtte denne tidsplan. Kommissionen vedtog i februar 2013 pakken om intelligente grænser, således at EU råder over et sæt redskaber til forvaltning af sine ydre grænser ved brug af den nyeste teknologi.

### V.2.2 Forvaltning af Schengensamarbejdet

Som bebudet i meddelelsen fra 2011 om migration<sup>134</sup> offentliggjorde Kommissionen en række retningslinjer<sup>135</sup> som en del af den første halvårsrapport om, hvordan Schengenområdet fungerer<sup>136</sup>, for derved at sikre en kohærent gennemførelse og fortolkning af reglerne for forvaltning af Schengenområdet. Der blev indkredset to områder, hvor sådanne retningslinjer kan give en merværdi: udstedelse af midlertidige opholdstilladelser og rejsedokumenter til tredjelandsstatsborgere og politiforanstaltninger ved grænseområder op til en indre grænse. Hvad angår sidstnævnte område, opfordres medlemsstaterne til at sikre, at deres nationale lovgivning og praksis er i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i Schengenreglerne og Domstolens retspraksis<sup>137</sup>.

Rådet og Europa-Parlamentet havde i løbet af hele 2012 intense drøftelser om de forslag til retsakter om styrkelse af forvaltningen af Schengenområdet, der blev fremsat i 2011<sup>138</sup>. Drøftelserne fortsætter i 2013.

<sup>129</sup> Forordning (UsF) nr. 1168/2011 af 22.11.2011.

<sup>130</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_EO-12-14\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_EO-12-14_en.htm?locale=en).

<sup>131</sup> Dom i sag C-355/10 af 5.9.2012.

<sup>132</sup> COM(2013) 197.

<sup>133</sup> Menneskerettighedsdomstolens dom, Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien [Den store afdeling], nr. 27765/09 af 23.2.2012.

<sup>134</sup> KOM(2011) 248 endelig.

<sup>135</sup> Bilag til COM(2012) 230.

<sup>136</sup> COM(2012) 230. Denne første rapport dækkede tidsrummet 1.1.2011–30.4.2012 og blev drøftet i Rådet (retlige og indre anliggender) den 7.6.2012 og i Europa-Parlamentet den 4.7. 2012. Den anden rapport (COM(2012) 686), der dækker tidsrummet 1.5.–31.10.2012, blev vedtaget den 23.1.2012 og drøftet i Rådet (retlige og indre anliggender) den 6.-7.6.2012 og i Europa-Parlamentet den 18.12.2012.

<sup>137</sup> Særlig dommen i sag C-278/12.

<sup>138</sup> KOM(2011) 559 (Link til [Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige observationsorgan](#)) og KOM(2011) 560 (Link til [Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige observationsorgan](#)).

## VI. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Migration har været og vil fortsat udgøre en del af det, EU står for. Som det fremgår af denne rapport er der opnået meget den seneste tid, og de kommende år vil bringe nye udfordringer, som det vil være nødvendigt at tage op. Det stigende antal tilfælde af fremmedfjendsk vold mod indvandrere i EU er alarmerende. Ved hjælp af en velstyret indvandring og integrationspolitikker kan EU aktivt bidrage til at dæmme op for sådanne holdninger.

Europa bør byde denne mangfoldighed velkommen og gøre migrationen til en dynamisk drivkraft for vækst og fremskridt. For at tiltrække de fagligt dygtige personer og iværksættere, der er brug for i Europa, skal EU holde trit med vores konkurrenter på verdensplan. Med henblik på målene i EU 2020-strategien er det nødvendigt at opstille betingelserne for skabelsen af en fremadrettet og omfattende politik baseret på arbejdskraftens migration og at muliggøre en driftig økonomisk aktivitet under stabile og sikre forhold. Dette omfatter bl.a. en mere moderne og effektiv forvaltning af strømmen af rejsende ved de ydre grænser, en styrket velforvaltet politik for lovlig indvandring og integration og samtidig en optrapning af bekæmpelsen af ulovlig indvandring og menneskehandel, samtidig med at det sikres, at indvandrernes og asylansørgernes grundlæggende rettigheder respekteres. Det indebærer, at medlovgiverne i nødvendigt omfang prioriterer vedtagelsen af de lovgivningsmæssige pakker, der er lagt frem. Det indebærer også, at det er nødvendigt, at Kommissionen mere proaktivt overvåger gennemførelsen af EU's migrationsregler.

Det er ikke muligt at udvikle indvandrings- og asylpolitikken uden den nødvendige budgetmæssige støtte. Det er stadig nødvendigt at sikre, at der opnås enighed om den samlede ramme for EU's budget for tidsrummet 2014-2020, og at den kommer endeligt på plads. Der bør hurtigt opnås enighed om forslagene til henholdsvis en forordning om Asyl- og Migrationsfonden og en forordning om Fonden for Intern Sikkerhed, således at de nødvendige foranstaltninger kan være på plads i begyndelsen af 2014. Kommissionen vil gennemføre "politiske dialoger" med medlemsstaterne og, hvad angår visse dele af Fonden for Intern Sikkerhed, med de associerede Schengenlande forud for forhandlingerne om deres flerårige programmer. Den politiske dialog skal føre til, at der i højere grad fokuseres på mål, resultater og virkninger. Indtil da opfordres medlemsstaterne til fuldt ud at udnytte de midler, der på nuværende tidspunkt er til rådighed for gennemførelsen af EU's migrationspolitik.

Kommissionen ser frem til yderligere debatter på grundlag af denne rapport i både Europa-Parlamentet og Rådet.